



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Amministrazione, finanza e controllo  
Ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

**La misurazione e la valutazione delle performance nel percorso  
delle riforme: analisi del ruolo dei Nuclei e degli Organismi  
Indipendenti di Valutazione all'interno degli Enti locali**

**Relatore**

Ch. Prof. Moreno Mancin

**Laureanda**

Terry Bisterzo

Matricola 988915

**Anno Accademico**

2018 / 2019

# INDICE

<b>Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>Capitolo 1 : L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE NEGLI ENTI PUBBLICI: IL CONTRIBUTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL CONTROLLO AL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE .....</b>	<b>9</b>
1.1 Le prime disposizioni normative emanate in materia .....	10
1.1.1 <i>La legge n.142 dell'8 giugno 1990 e le varie integrazioni .....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>Il ruolo dei sistemi di controllo interno/nuclei di valutazione con il decreto legislativo n.286 del 30 luglio 1999.....</i>	<i>15</i>
1.2 Le funzioni, la composizione e la collocazione dei nuclei di valutazione negli enti locali .....	19
1.3 Un ruolo poco chiaro.....	22
<b>Capitolo 2: A DIECI ANNI DALLA RIFORMA “BRUNETTA” .....</b>	<b>25</b>
2.1 Gli attori della Riforma .....	29
2.2 L'introduzione del “ciclo di gestione della performance” .....	34
2.2.1. <i>Il sistema di misurazione e valutazione delle performance .....</i>	<i>35</i>
2.2.2 <i>Il sistema premiante.....</i>	<i>44</i>
2.2.3 <i>Il sistema di trasparenza ed integrità.....</i>	<i>47</i>
2.2.4 <i>Le altre funzioni dell'OIV .....</i>	<i>56</i>
2.2.5 <i>I documenti di rappresentazione della performance: il Piano della Performance e Relazione sulla Performance .....</i>	<i>58</i>
2.3 L'elenco nazionale degli OIV .....	65
2.4 Gli organi statali in materia di performance .....	71
2.4.1 <i>L'ANAC (ex CIVIT) come soggetto per la lotta e la prevenzione della corruzione .....</i>	<i>71</i>
2.4.2 <i>La funzione di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica .....</i>	<i>73</i>
2.5 Lo “stato dell'arte” della normativa sugli OIV.....	76
<b>Capitolo 3: LA “MULTIFORMITA” DELLE REGOLE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI .....</b>	<b>81</b>
<i>Premessa .....</i>	<i>81</i>
3.1 Oiv o nucleo di valutazione per gli enti locali?.....	82
3.2 Responsabilità a confronto .....	86

<b>Capitolo 4: CASI EMPIRICI.....</b>	<b>91</b>
4.1 Introduzione al concetto di performance .....	92
4.1.1 <i>La performance organizzativa</i> .....	94
4.1.2 <i>La performance individuale</i> .....	97
4.2 Analisi della sezione “Amministrazione trasparente” degli enti comunali.....	99
4.2.1 <i>I Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti</i> .....	99
4.2.1 <i>I Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti</i> .....	105
4.2.1 <i>I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti</i> .....	112
<b>Capitolo 5: OSSERVAZIONI FINALI .....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>123</b>
<b>Banche dati .....</b>	<b>127</b>
<b>Normativa .....</b>	<b>127</b>
<i>Delibere CIVIT</i> .....	128
<i>Delibere ANAC</i> .....	128
<i>Giurisprudenza</i> .....	128
<b>Sitografia.....</b>	<b>128</b>

## Introduzione

La valutazione è una materia con cui le Pubbliche Amministrazioni si confrontano già da alcuni anni, con toni e sfumature differenti.

È ad opera del D.lgs. 29/1993 che il concetto di valutazione è stato introdotto in modo organico in tutte le pubbliche amministrazioni, stabilendo il principio secondo il quale i dirigenti “sono responsabili del risultato dell’attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti” e designando i servizi di controllo interno, o Nuclei di valutazione, con l’intento di monitorare “la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa”.

Successivamente, il D.lgs. 286/1999 ha evidenziato l’importanza e la centralità dei principi di efficienza, efficacia ed economicità nel management pubblico, prevedendo una serie di controlli: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, controllo strategico e valutazione della dirigenza. È facilmente intuibile, che l’idea di guidare e controllare le pubbliche amministrazioni affidandosi principalmente all’efficienza economica o alla legalità formale non poteva essere sufficiente, ragione per cui il decreto istituisce il controllo strategico, uno strumento attraverso cui agli organi di indirizzo politico viene data la possibilità di conoscere i risultati conseguiti nel passato dall’amministrazione per riuscire a definire specificamente le priorità di intervento.

Nonostante questi cambiamenti abbiano interessato tutte le Pubbliche Amministrazioni, per le regioni e le autonomie locali (non senza difficoltà operative e con le note carenze) il tema della valutazione ha subito varie sperimentazioni ed applicazioni avanzate, per certi punti di vista, grazie anche alle innovazioni introdotte dai contratti nazionali<sup>1</sup>. Una funzione cruciale ha svolto

---

<sup>1</sup> Il CCNL 6 luglio 1995 e a seguito il CCNL del 31 marzo 1999 hanno determinato gli attributi del sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, collegando ad esso tutta una serie di effetti sul piano economico. Per il settore della dirigenza il CCNL 5 luglio 1995 ha definito oggetto, percorsi e conseguenze della valutazione dei dirigenti.

anche il D.lgs. 267/2000 (l'attuale TUEL) che ha codificato e sistematizzato gli strumenti di pianificazione e programmazione.

Il quadro normativo e contrattuale è rimasto invariato fino all'introduzione del D.lgs. 150/2009. Con il decreto "Brunetta" il tema della valutazione è tornato finalmente ad avere la giusta attenzione nel campo della pubblica amministrazione, in quanto ha introdotto elementi orientati a superare l'autoreferenzialità caratterizzante appunto tale materia; si muovono in questa direzione: l'introduzione della CIVIT e degli stessi Organismi Indipendenti di Valutazione, il concetto di confronto fra amministrazioni, il richiamo al ruolo del cittadino, l'importanza della trasparenza dei procedimenti di valutazione. Tuttavia, il testo ha istituito delle procedure legate all'applicazione del "ciclo di gestione delle performance" assai complesse che hanno comportato dei forti appesantimenti burocratici nonché introdotto elementi di forte rigidità, oltre a risentire di un'impostazione principalmente centralistica. Inoltre il decreto è intervenuto in modo totalmente sconnesso rispetto al contesto nel quale le amministrazioni operavano già da anni sia in tema di valutazione, sia per quel che riguarda i sistemi di pianificazione e controllo.

Di qui l'esigenza di mettere in atto una serie di interventi volti a razionalizzare, flessibilizzare e semplificare un sistema rigido e troppo formale. Tale prerogativa è stata attuata prima con il D.l. 90/2014 e poi con la legge delega n. 124/2015, che attua la c.d. riforma "Madia".

Con il D.l. 90/2014 sono state, dapprima, trasferite le funzioni della CIVIT in materia di misurazione e valutazione delle performance al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e con un successivo regolamento (D.p.r. 9 maggio 2016, n.105) si è proceduto ad un primo riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance transitate in capo al Dfp. La grande novità del DPR è stata l'istituzione della Commissione tecnica per la performance, organo consultivo del dipartimento con il ruolo di definire l'indirizzo tecnico metodologico utile allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche e

l'introduzione dell'Elenco Nazionale degli OIV, la cui iscrizione è obbligatoria per essere nominati componenti degli organismi stessi. È però con il Decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 che si danno istruzioni specifiche in merito ai requisiti di competenza, esperienza ed integrità che gli OIV devono possedere per poter procedere con l'iscrizione all'Elenco e alle limitazioni relative all'appartenenza a più OIV. Inoltre, il decreto regola anche le modalità per mezzo delle quali il Dfp coordina e verifica l'operato degli OIV, esaminando la qualità dei processi e i risultati delle relative attività.

Il fatto di aver istituito un apposito Elenco e la precisa definizione dei titoli e delle capacità della figura del valutatore porta a creare una categoria di soggetti sempre più professionalizzati. Simultaneamente, viene a rafforzarsi il ruolo di supporto del Dipartimento.

Gli elementi più innovativi della legge di riforma n. 124/2015, al netto degli interventi di semplificazione e dei rilevanti interventi volti al coordinamento ed alla piena integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria e con il ciclo di bilancio, sono:

- la valutazione in relazione agli obiettivi generali, identificati "in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali", ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 150/2009;
- il rafforzamento del ruolo dell'OIV;
- il coinvolgimento attivo dei cittadini e degli altri utenti finali;
- la più precisa ed ampia definizione degli effetti della valutazione, che rileva sia ai fini dell'erogazione dei premi e delle componenti del trattamento retributivi, ma anche al fine del riconoscimento delle progressioni economiche di carriera;

Quanto al rapporto con le autonomie locali e Regioni, vengono salvaguardati i margini di autonomia e gli spazi di adeguamento ai principi normativi, prevedendo degli specifici protocolli di collaborazione e per l'attuazione tramite accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza Unificata.

Oggetto del presente lavoro è proprio l'indagine, all'interno del più generale processo di riforma, del ruolo svolto dagli Organismi Indipendenti di Valutazione e dai Nuclei di valutazione nella realtà degli Enti Locali in tema di misurazione e valutazione della performance. Tali istituzioni sono, in base a quanto previsto dall'art. 3 del D.lgs. 267/2000 (TUEL), dotate di "autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica" e per tale ragione obbligate ad adeguarsi alle sole norme di principio. Ai fini dell'applicazione del decreto "Brunetta" è possibile appunto evidenziare che l'art. 14 e 14-bis, che introducono la figura dell'Organismo Indipendente di Valutazione e ne disciplinano le funzioni, non rientrano tra le norme di diretta applicazione. Per tale motivo, si è assistito al crearsi di situazioni diverse nella realtà degli Enti Locali a cui con il presente elaborato si cercherà di dare una chiave di lettura.

Specificatamente, nel primo capitolo si è dato spazio al contributo positivo che l'attività di pianificazione e programmazione ha apportato alla gestione dell'organizzazione pubblica, e i vantaggi che tali metodologie hanno prodotto in termini di qualità delle prestazioni fornite ai cittadini e alle imprese e quindi in termini di benessere e beneficio della collettività. Relativamente a questi aspetti si è esaminato il percorso normativo di riforma per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, introducendo i più importanti dettati normativi che hanno interessato la specifica realtà degli enti locali. Si è posta l'attenzione poi sulla figura del Nucleo di Valutazione, come soggetto responsabile della misurazione e della valutazione dell'attività pubblica.

Il secondo capitolo è dedicato alla Riforma Brunetta ponendo particolare attenzione al ruolo assegnato agli Organismi Indipendenti di Valutazione all'interno del sistema di gestione delle performance nella dimensione degli enti locali. Tali elementi verranno presentati alla luce delle modifiche apportate dal D.lgs. 74/2017, che in attuazione dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 17, comma 1, lett. r), Legge 7 agosto 2015, n.124 (rinominata anche come Riforma

Madia), recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, impone alle Amministrazioni di intervenire per adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Verranno introdotti dapprima gli attori della Riforma per poi approfondire le funzioni attribuite agli organi di valutazione in ogni ambito del ciclo delle performance, prendendo inoltre in considerazione il nuovo ruolo assegnato agli Organismi Indipendenti di Valutazione o Nuclei di valutazione in merito alla garanzia della trasparenza e della prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche. Verranno poi esaminati i documenti di rappresentazione delle performance, il Piano delle Performance e la Relazione delle performance, per poi chiudere il cerchio con l'analisi delle funzioni assegnate all'ANAC/ex CIVIT e al Dipartimento della Funzione Pubblica, quest'ultimo responsabile della tenuta e aggiornamento dell'Elenco nazionale degli OIV.

Nel terzo capitolo si effettuerà un'analisi delle possibili configurazioni degli organi di valutazione nelle realtà degli Enti locali ponendo a confronto le relative responsabilità. Questa "multiformità" di situazioni è possibile si verifichi data l'autonomia riconosciuta a queste organizzazioni anche in tema di controlli sancita appunto dall'art. 147 del TUEL, a cui anche il decreto Brunetta si adegua, prevedendo che solo alcune disposizioni siano di diretta applicazione.

Nel quarto capitolo verranno infine esposti i concetti di performance organizzativa e individuale, al fine di dare in seguito un'analisi più efficace dei documenti e degli atti riguardanti il funzionamento del ciclo di gestione delle performance contenuti nella sezione "Amministrazione trasparente" dei portali istituzionali web degli Enti locali. Si analizzeranno in particolare i siti internet di nove Comuni del Veneto, ponendoli a confronto a tre a tre. La divisione è stata effettuata in base alla popolazione residente.

Nel capitolo finale verranno messe in luce le eventuali differenze e le eventuali analogie, evidenziando aspetti positivi ed aspetti problematici e offrendo delle

possibili soluzioni in termini di miglioramento della valutazione delle performance.

## **Capitolo 1 : L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE NEGLI ENTI PUBBLICI: IL CONTRIBUTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL CONTROLLO AL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE**

“La funzione di pianificazione/programmazione e controllo è una funzione che supporta lo svolgimento delle altre funzioni aziendali integrandone e coordinandone l’attività. Essa, infatti, preliminarmente definisce le linee di azione poste a guida della gestione delle singole funzioni aziendali (in particolare di quelle di approvvigionamento, produzione e distribuzione) e successivamente ne verifica il graduale conseguimento, monitorando, in questo modo, che l’attività complessivamente svolta in azienda sia coordinata e finalizzata al perseguimento degli obiettivi stabiliti. Si tratta, dunque, di una funzione che opera in maniera trasversale rispetto a tutte le altre funzioni, alle quali fornisce gli strumenti conoscitivi necessari per assumere le decisioni, nei diversi contesti che si vanno via via presentando all’interno e all’esterno dell’azienda”<sup>2</sup>.

Questi temi si sono dapprima diffusi nelle aziende private che hanno come obiettivo, anche se non esclusivo, il conseguimento di profitto, e successivamente hanno trovato ampio spazio anche nelle aziende che non si pongono scopi di lucro, quali le Amministrazioni Pubbliche e le Organizzazioni Non Profit.

In particolare, è la l. 241/90 che introduce i concetti delle discipline aziendalistiche applicandoli alle pubbliche amministrazioni, le quali vengono concepite come strutture in grado di erogare servizi secondo logiche di programmazione ed in ottica di efficienza, di efficacia e di economicità proprie delle imprese di carattere privatistico. La peculiarità di tali enti è che essi non operano in un contesto di mercato, e sebbene ciò comporti la difficoltà di verifica sia del minore o maggiore raggiungimento delle finalità istituzionali sia del grado di efficienza conseguito, essi creano un processo di trasformazione di utilità, benché non in senso produttivo. In quest’ottica, anche nelle entità pubbliche

---

<sup>2</sup> Farneti G., *Economia d’azienda*, Franco Angeli Editore, Milano, 2007, pag. 209

occorre individuare delle funzioni di guida della gestione, quali la pianificazione, la programmazione e il controllo, con lo scopo di accrescere l'economicità intesa come capacità di produrre ricchezza nel tempo, e quindi assicurare all'ente stesso di svolgere in modo durevole le proprie funzioni raggiungendo il giusto equilibrio tra efficacia ed efficienza.

Nel seguente capitolo si è cercato di tracciare il contributo positivo che l'attività di pianificazione e programmazione ha apportato alla gestione dell'organizzazione pubblica, e i vantaggi che tali metodologie hanno prodotto in termini di qualità delle prestazioni fornite ai cittadini e alle imprese e quindi in termini di benessere e beneficio della collettività. In riferimento a questi aspetti si è analizzato il percorso normativo di riforma per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, introducendo i più importanti dettati normativi che hanno colpito la specifica realtà degli enti locali. Si è poi presa in considerazione la figura del Nucleo di Valutazione, come soggetto addetto alla misurazione e valutazione dell'attività pubblica.

## **1.1 Le prime disposizioni normative emanate in materia**

Nel settore privato la realizzazione di un efficace sistema di pianificazione e controllo costituisce un aspetto fondamentale al fine di supportare i meccanismi decisionali, indirizzare l'operato verso obiettivi prefissati (i quali devono essere perseguiti da tutti e quindi conosciuti all'interno di tutta la struttura organizzativa), razionalizzare le risorse utilizzate ed avviare dei processi di miglioramento.

Anche il Legislatore, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, è stato investito da questa consapevolezza, dell'esigenza di implementare un completo ciclo di pianificazione e controllo, sia per orientare la gestione al raggiungimento di apprezzabili livelli di performance, sia per ottenere le informazioni utili al processo decisionale il quale alimenta l'articolato sistema di *governance* aziendale.

Nell'ultimo quarto del Novecento i maggiori paesi dell'Europa hanno adottato strumenti di misurazione e valutazione dell'attività amministrativa, cercando di affinarne le caratteristiche, l'organizzazione, i nessi reciproci, gli esiti. Gli stessi strumenti in Italia sono stati introdotti durante il periodo chiamato l'"età delle riforme amministrative", attraverso norme che trovano la loro ragion d'essere, da una parte, nella crisi finanziaria dello Stato e nelle esigenze di risanamento della finanza pubblica e, dall'altra, in performance insoddisfacenti delle Pubbliche Amministrazioni e nei ripetuti tentativi di applicare al settore pubblico le tecniche di gestione attinenti al settore privato. Inoltre, lo sviluppo e il potenziamento che hanno investito le realtà delle autonomie regionali e locali, con l'assegnazione di una sempre maggiore responsabilità a livello fiscale, hanno reso quanto più indispensabile la presa in considerazione della regola di un economico, efficiente ed efficace utilizzo delle risorse provenienti dalle comunità locali, in proporzione alla quantità e qualità dei servizi erogati<sup>3</sup>.

### **1.1.1 La legge n.142 dell'8 giugno 1990 e le varie integrazioni**

I vari contributi normativi che si sono susseguiti in materia hanno interessato le varie istituzioni con direttive, sfumature ed impatti differenti.

Già negli anni ottanta vennero introdotte alcune timide innovazioni normative in materia di contabilità e pubblico impiego, le quali però non hanno scaturito l'effetto sperato: cioè essere da stimolo alla diffusione di sistemi di controllo gestionale<sup>4</sup>. Una spinta più significativa venne data con la legge 8 giugno 1990 n. 142, la quale riforma l'ordinamento delle autonomie locali anticipando alcuni degli effetti di cui sarà investito poi l'intero settore pubblico. Tale norma ha

---

<sup>3</sup> Baldanza A., Battini F., Bondonio P., Carabba M., Cerulli Irelli V., D'Auria G., Frattini F., Gallucci L., Luciani F., Mancini A., Petronio F., Schlitzer E. F., Soi A., Zuliani A., *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Schlitzer E. F., Giuffrè Editore, Milano 2002, pag. 101

<sup>4</sup> Per approfondimenti si legga Zuliani A., Mancini A. e Filacchione G., *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino, Bologna 1993, pag. 34

puntato a creare le basi per una gestione centrata sui risultati; l'articolo 55, sesto e settimo comma, sanciva<sup>5</sup> che: "I risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio. Al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti".

La legge n.142/90 ha inoltre aperto le porte alle tematiche riguardanti la valutazione e il controllo: all'art. 57 viene concesso agli enti locali di disciplinare autonomamente forme endogene di controllo. Questo ha ridotto significativamente i controlli esterni di legittimità, in favore di forme di controllo interno come quella svolta dal Collegio dei Revisori dei conti.

Tale norma ha ulteriormente stabilito la divisione delle competenze tra politica e amministrazione, prevedendo che i dirigenti fossero direttamente responsabili della realizzazione degli obiettivi fissati e della corretta ed efficiente gestione, mentre agli organi politici fosse richiesta la definizione dei programmi e degli indirizzi dell'azione. Ciò è dimostrato anche dall'articolo 51, secondo comma, che introduceva un concetto molto importante per il quale "(...) i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti".

Tale divisione è stata poi ripresa dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29<sup>6</sup>, che ha rafforzato il principio per cui "la valutazione del personale dirigente all'interno dell'organizzazione è orientata al risultato"<sup>7</sup>. E' in questa circostanza che viene

---

<sup>5</sup> L'abrogazione della legge n.142 del 1990 è stata disposta con il Testo Unico degli Enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Però molte delle norme della stessa legge del 1990 sono confluite nel testo unico del 2000 (e rimangono, quindi, tuttora in vigore). Per l'ambito di applicazione si rimanda all'articolo 2, il quale esplicitamente, al primo comma, definisce che "ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni".

<sup>6</sup> Contenuto ora nel Testo Unico sul Pubblico Impiego (Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n.165), si caratterizza per un ambito di applicazione più vasto rispetto alla legge n.142 del 1990 in quanto si parla di "amministrazioni pubbliche" includendo anche le regioni.

<sup>7</sup> È per questo motivo che negli anni a seguire "si è assistito allo sviluppo di sistemi di valutazione realmente finalizzati alla valorizzazione del merito e, quindi, alla

istituita la disposizione dell'articolo 20, secondo comma, con la quale si introducono i servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione.<sup>8</sup> Tale disposto normativo faceva riferimento a condotte generali da tenere affidando la loro interpretazione e quindi l'attuazione delle procedure di implementazione all'autonomia di ogni realtà pubblica. Questa autodeterminazione ha sfociato in comportamenti opposti tra loro: da un lato, si è assistito alla creazione di condotte virtuose nelle realtà pubbliche, dall'altra ha concorso a realizzare una diffusione non omogenea di buoni sistemi di pianificazione e controllo<sup>9</sup>.

Altro provvedimento fondamentale ai fini della modernizzazione degli enti locali è il d.lgs. 25 febbraio 1995, n.77<sup>10</sup>. Agli articoli 39, 40 e 41 sono sancite la natura e le modalità del controllo di gestione, definito in particolare dal secondo comma dell'art. 39 come “la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”.

“Dalla definizione legislativa discende, innanzitutto, che il controllo di gestione nell'ente locale, in analogia a quanto avviene nel settore aziendale, è un controllo positivo, cioè di aiuto alle funzioni degli amministratori ed ai compiti dei responsabili dei servizi (...). Il controllo di gestione si configura come una nuova

---

differenziazione retributiva”, Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, a cura di Della Rocca G. e Veneziano V., *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche – Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale – Analisi e strumenti per l'innovazione – Le esperienze*, Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni scientifiche Italiane S.p.A., Roma, 2004, pag. 12.

<sup>8</sup> Come indicato dal comma 2 del sopra citato articolo 20, “nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo”.

<sup>9</sup> Si veda paragrafo 1.2

<sup>10</sup> Ora inserito nel TUEL, Testo Unico degli Enti Locali (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

attività che si inserisce e si avvale dei sistemi di programmazione e di rendicontazione per promuovere una gestione più riguardosa dei principi generali di efficienza e di efficacia e per trarre utili informazioni al fine di una revisione sistematica dell'organizzazione dell'ente in riferimento, ovviamente, all'evolversi dei bisogni dei cittadini/utenti”<sup>11</sup>.

Le fasi in cui si svolge il controllo vengono elencate dal secondo comma dell'articolo 40, il quale prevede in *primis* la predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi, poi la rilevazione dei risultati raggiunti nonché dei relativi costi e proventi e infine la valutazione di quest'ultimi in rapporto al piano predisposto inizialmente al fine di verificare lo stato di attuazione e l'analisi dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione intrapresa. Il quarto comma dello stesso articolo prevede che tale verifica sia anche effettuata in riferimento ai parametri contenuti nel rapporto annuale degli enti locali pubblicato del Ministero dell'Interno come disposto dall'art. 70.

Non bisogna dimenticare che il primo chiaro riferimento al controllo di gestione applicato agli enti locali si trova all'articolo 57, nono comma, della legge 142 del 1990: “lo statuto può prevedere forme di controllo economico interno della gestione”. In primo luogo il “controllo (...) della gestione” a cui la norma si riferisce è proprio quello specifico della dottrina aziendale, che si fonda sulla funzionalità dell'azione amministrativa<sup>12</sup>. Una seconda osservazione da avanzare è che la norma lascia all'autonomia dell'ente la facoltà di istituirlo, prevedendo che sia lo Statuto a darne attuazione.

Un richiamo inoltre ai principi di taglio economico-aziendale, in particolare al controllo di gestione, si evidenzia nel già nominato art. 20 del d.lgs. 29/93 in cui

---

<sup>11</sup> Bellesia M., *Il controllo interno di gestione: un manuale per gli enti locali – obiettivi, strumenti, sistema informativo-contabile, reporting, indicatori, valutazione dei risultati*, Casa editrice C.E.L., Bergamo 1997, pag. 45.

<sup>12</sup> “Si è in presenza di una norma che opera per allusioni, nell'evocare un valore e nel consentire di apprestare appositi strumenti per garantirlo: il valore è appunto la funzionalità, intesa sia come efficienza, con le connesse sottocategorie della economicità e produttività, sia eventualmente anche come efficacia; lo strumento per garantire questo valore è appunto una apposita forma di controllo”, Brancasi A., *I controlli sugli enti locali alla luce della legge n. 142 del 1990*, in *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di Cassese S., Bologna 1993, pag. 186 e ss.

si introducono le nozioni di “valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti”, “realizzazione degli obiettivi”, “corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche” e nel momento in cui si puntualizzano i “parametri di riferimento del controllo”. La rilevanza dell’articolo 20 si manifesta nel fatto di inserire necessariamente nell’organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche forme di controllo proprie della dottrina aziendalistica, con i relativi metodi di misurazione delle azioni che vengono adottati per analizzarne il rispetto dei concetti di efficacia e di efficienza<sup>13</sup>.

Interessante è segnalare che l’art. 41 del d.lgs. 77/95 rimanda esplicitamente all’art. 20, secondo comma, del d.lgs. 29/93: a significare che lo stesso organo al quale è assegnata la funzione del controllo (cioè il nucleo di valutazione o il servizio di controllo interno) ex d.lgs.29/93, ha l’onere di svolgere il controllo ex d.lgs. 77/95.

Non di meno importanza è la stipula del *Contratto collettivo nazionale di lavoro per la dirigenza del comparto Regioni-Enti Locali* il 10 Aprile 1996 che all’art. 23 sancisce l’obbligo per le amministrazioni di prevedere dei sistemi e meccanismi di valutazione dei risultati gestiti attraverso i nuclei di valutazione od organi di controllo interno costituiti ai sensi dell’art. 20 del D.Lgs. 29/1993.

### **1.1.2 Il ruolo dei sistemi di controllo interno/nuclei di valutazione con il decreto legislativo n.286 del 30 luglio 1999**

Nel tempo, il bisogno sempre più sentito dal panorama socio-economico di interfacciarsi con sistemi amministrativi pubblici più efficienti e la presa di coscienza che non tutte le Pubbliche Amministrazioni sarebbero riuscite ad arrivare a traguardi ambiziosi, ha portato a concentrare l’attenzione sulle tematiche della misurazione e del controllo, punto focale delle varie normative successive.

---

<sup>13</sup> Ruffini R., *I nuclei di valutazione nei contratti di lavoro*, in *Azienda pubblica*, 1997 vol. 10, fasc. 5, Giuffrè Editore, Milano, pagg. 485-495

Con l’emanazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n.286, in attuazione della delega di cui all’art. 11 della legge 18 marzo 1997 n. 59 (la cosiddetta “Bassanini 1”), viene appunto riproposta la delicata questione dell’introduzione e dell’implementazione di un opportuno sistema di controllo nella Pubblica Amministrazione. Come già detto, l’*input* del rilevante processo di riforma riguardante gli enti locali va dato alla legge 142 del 1990, ma l’introduzione di un innovativo processo di tipo manageriale nella sfera pubblica va ricondotto al decreto legislativo n. 286 del 1999<sup>14</sup>: vengono infatti resi obbligatori strumenti volti alla verifica dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, viene disciplinata la valutazione delle prestazioni dei dirigenti e viene previsto il controllo strategico<sup>15</sup>, implementando in questo modo un ciclo unitario ed integrato di controlli<sup>16</sup>.

Nonostante il decreto legislativo 286 del 1999 disciplini complessivamente il sistema dei controlli interni, concede ad ogni amministrazione di munirsi degli strumenti ritenuti più adeguati e che più si armonizzano con la propria struttura organizzativa, con la propria dimensione, con le proprie vicende storiche<sup>17</sup>. Per essere più precisi, i principi del decreto gravano sulle Amministrazioni Pubbliche in maniera differente: l’art. 1 infatti sancisce il principio di separazione tra politica e amministrazione vincolante per tutte le amministrazioni, mentre in relazione ai

---

<sup>14</sup> “Il D.lgs n. 286/1999 inserisce a pieno titolo il controllo di gestione nel sistema dei controlli interni della pubblica amministrazione specificando la necessità della sua integrazione con il controllo strategico e con i sistemi di valutazione dei dirigenti. In particolare, le disposizioni del D.lgs. n. 286/1999 si sono aggiunte a quanto inizialmente previsto dal D.lgs. n. 77/1995 e sono confluite nel Tuel (D.lgs. n. 267/2000) il quale, attraverso gli artt. 147, 196, 197 e 198 disciplina gli aspetti caratterizzanti il controllo di gestione negli enti locali”, Bertocchi M., Bisio L., *I sistemi di indicatori come innovazione di processo*, in *Azienditalia*, 2003, vol. 10, fasc. 6, Wolters Kluwer Italia srl, Milano, pag. 392.

<sup>15</sup> Per maggiori approfondimenti sull’introduzione e sulle caratteristiche del controllo strategico si rimanda a Pozzoli S., *Il controllo strategico: passo avanti o battuta d’arresto?*, in *Azienditalia*, 2000, vol. 7, fasc. 5, Wolters Kluwer Italia srl, Milano. pagg. 230-232

<sup>16</sup> Bufano T. A., Savazzi A. M., *Un ciclo integrato di programmazione e controllo, strategico e gestionale. L’esperienza della regione Calabria*, in *Azienditalia*, 2009, vol. 16, fasc. 5, Wolters Kluwer Italia srl, Milano, pagg. 1 - 19

<sup>17</sup> Facchini C., *Organizzazione, controllo e leadership*, in *Azienditalia*, 2005, fasc. 9, Wolters Kluwer Italia srl, Milano, pag. 575

principi che inquadrano i controlli interni, vengono considerati non derogabili dai ministeri e adeguabili invece alle normative regolamentari per gli enti locali.

L'art. 1 comma 3 cita “gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile”. Sembrerebbe che il testo attribuisca più autonomia agli enti locali rispetto alle regioni; ma quanto riportato si deve intendere anche in base ai principi della Costituzione, che ogni ente del governo territoriale deve adeguarsi ai principi del decreto, nel rispetto della propria autonomia normativa<sup>18</sup>.

Da notare che il decreto sostituisce integralmente la normativa sui controlli interni di cui all'art. 20 del d.lgs n. 29/93, venendo a chiarire alcuni aspetti che potevano creare incertezza e confusione, e modificando in modo positivo l'idea precedente di un controllo interno che spesso mostrava parecchie sovrapposizioni.

La nuova disciplina articola l'apparato dei controlli interni in quattro fattispecie:

- il *controllo di regolarità amministrativa e contabile* a cui “provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione ovvero gli uffici di ragioneria”<sup>19</sup>. L'oggetto del controllo della regolarità amministrativa in questo caso, essendo affiancato a quello contabile, è circoscritto alla verifica della regolarità dell'attività contrattuale, della gestione dei beni, della completezza dei documenti e degli obblighi fiscali. Non viene inteso come un controllo di legittimità in senso ampio.
- il *controllo di gestione*, che non è più sinonimo di “controllo” come previsto dal d.lgs. 29/93 ma diventa una delle forme nelle quali l'istituto nel complesso si compone. L'art. 4 prevede dei fattori minimi di cui ogni

---

<sup>18</sup> Baldanza A., Battini F., Bondonio P., Carabba M., Cerulli Irelli V., D'Auria G., Frattini F., Gallucci L., Luciani F., Mancini A., Petronio F., Schlitzer E. F., Soi A., Zuliani A., *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Schlitzer E. F., Giuffrè Editore, Milano 2002, pag. 14.

<sup>19</sup> Articolo 2, primo comma, d.lgs. n. 286/199.

singola amministrazione deve dotarsi per l'esercizio di questo tipo di controllo<sup>20</sup>.

- la *valutazione del personale con incarico dirigenziale* che utilizzando, i risultati del controllo di gestione, non si limita alla sola valutazione sotto il profilo funzionale dei dirigenti e cioè dei risultati ottenuti in rapporto alle missioni affidate e alle risorse stanziare e utilizzate, ma anche dal punto di vista dei risultati organizzativi, ossia delle abilità di sviluppare le risorse umane e professionali a loro assegnate.
- il *controllo strategico*, il quale diventa utile come attività di supporto all'autorità politica nella predisposizione di quegli atti che determinano una particolare politica pubblica. Il livello su cui si muove questo tipo di controllo è molto diverso e, si può dire più elevato, rispetto al controllo di gestione: infatti, quest'ultimo ha ad oggetto la definizione di azioni amministrative in specifici contesti organizzativi, il primo invece ha come scopo la determinazione delle diverse politiche pubbliche, in merito alle quali la gestione amministrativa è mezzo di realizzazione.

E' bene richiamare infine la disciplina sui controlli esterni attribuiti alla Corte dei Conti, organo deputato alla valutazione dell'eventuale danno erariale prodotto nelle amministrazioni pubbliche<sup>21</sup>. Già nell'art. 57 della legge n. 142/1990, per quanto concerne i controlli esterni, veniva previsto che il "collegio dei revisori esercitasse la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente"; non solo, lo stesso articolo 57 prevedeva che il collegio presentasse

---

<sup>20</sup> L'articolo 4 definisce gli strumenti minimi che ogni amministrazione deve stabilire ai fini del controllo di gestione: " a) l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione; b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili; d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti; f) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità; g) la frequenza di rilevazione delle informazioni."

<sup>21</sup> Morigi P., *Controllo interni e controlli esterni – Riesame delle competenze degli organi preposti al monitoraggio dei conti e alle valutazioni*, in *La finanza locale*, 2004, vol. 24, fasc. 12, Maggioli Editore, Rimini 1981, pagg. 9-10.

“rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità”<sup>22</sup>, quindi assumesse anche una funzione collaborativa.

Con le leggi n. 19 e n. 20 del 1994 vengono assegnati alla Corte dei Conti funzioni di controllo successivo dei risultati della gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni sotto il profilo della regolarità e della legittimità, di verifica del funzionamento dei controlli interni operati dalle amministrazioni, di controllo della rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge<sup>23</sup>.

Il sistema dei controlli operato dalla Corte dei Conti ha intrapreso un processo di riposizionamento sia dal punto di vista tecnico, per quel che riguarda l’oggetto del controllo che non è più l’atto in sé ma la gestione stessa, sia dal punto di vista culturale in quanto la Corte deve ora aggiungere alle proprie competenze giuridiche, quelle relative all’ambito economico e gestionale.

## **1.2 Le funzioni, la composizione e la collocazione dei nuclei di valutazione negli enti locali**

L’evoluzione normativa richiamata confermava quindi l’esigenza per gli enti locali di provvedere alla nomina di un organo, il Nucleo di valutazione o Servizio di Controllo Interno, le cui funzioni divenivano fondamentali al fine di integrare l’articolato sistema di monitoraggio dell’organizzazione dovendo infatti comunicare al Sindaco, Giunta e Dirigenti il grado di conseguimento degli obiettivi programmati, la relativa valutazione delle strutture operative e dei loro responsabili. In questa fase perciò, era di estrema importanza progettare un sistema di valutazione strettamente connesso al più generale controllo di gestione

---

<sup>22</sup> Per approfondimenti sul controllo di regolarità amministrativa e contabile cfr Baldanza A., Battini F., Bondonio P., Carabba M., Cerulli Irelli V., D’Auria G., Frattini F., Gallucci L., Luciani F., Mancini A., Petronio F., Schlitzer E. F., Soi A., Zuliani A., *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Schlitzer E. F., Giuffrè Editore, Milano 2002, pag. 21 e ss.

<sup>23</sup> Margheri A., *Il controllo di valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Informator*, 1999, vol. 1, ICA Spa Trento, Trento 1993, pag. 81

aziendale, al fine di evitare l'isolamento operativo dello stesso e la perdita di precise informazioni sinergiche. Il disposto normativo lasciava, come già ricordato, ampi margini alle amministrazioni locali per personalizzare l'istituzione e l'attivazione del Nucleo ricordando però come, pur operando in condizione d'autonomia, questo dovesse comunque rispondere agli organi di direzione politica". Nonostante ciò si potevano distinguere due grandi aree d'intervento:

- *il controllo interno della gestione amministrativa dell'ente*, da svolgersi attraverso la definizione, in accordo con l'ufficio incaricato del controllo di gestione, dei criteri di valutazione della gestione amministrativa dell'Ente nella sua totalità e con riferimento ad ogni servizio erogato, e l'analisi del funzionamento dell'ente utilizzando parametri e indici appositamente prestabiliti, da riportare poi nella relazione al sindaco riguardante l'andamento dell'attività del comune e la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi determinati precedentemente;
- *la valutazione dei responsabili dell'attività delle singole strutture e dei risultati da esse ottenuti* al fine di sostenere il vertice politico nell'attività di valutazione della dirigenza, la cui componente retributiva era legata in parte ai risultati ottenuti, in parte alla posizione ricoperta all'interno dell'organizzazione<sup>24</sup>.

Il Nucleo di Valutazione doveva adottare pertanto un *approccio quantitativo*, basato su dati statistici e sugli indicatori, che costituivano la base informativa minima necessaria e che avevano il vantaggio di essere meno suscettibili di manipolazione dei giudizi e un *approccio qualitativo*, che si fondava sull'analisi e il confronto diretto con i soggetti operanti all'interno del sistema e con i destinatari dei servizi cioè gli utenti<sup>25</sup>.

Nella realtà accadeva che al Nucleo di Valutazione fossero molto spesso assegnate funzioni quali il controllo di gestione ed ulteriori funzioni, come il

---

<sup>24</sup> A cura di Busco C., Riccaboni A., *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale – Il nucleo di valutazione negli enti locali*, CEDAM, Padova 1999

<sup>25</sup> Valentini E., *Nucleo di valutazione e controllo di gestione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2000, n.3, pagg. 21 - 44

controllo strategico e il controllo di regolarità amministrativa. Tale carico di lavoro aveva determinato l'allontanamento dal vero obiettivo per cui tale organismo era stato creato: la valutazione della prestazione dirigenziale<sup>26</sup>.

La composizione del nucleo costituiva un altro nodo cruciale per le sue funzionalità. La decisione di prediligere la partecipazione di soggetti esterni garantiva l'apporto di idonee professionalità, spesso assenti negli enti, l'autonomia di giudizio nelle scelte e la sua estraneità alle eventuali interferenze dell'apparato. In negativo questa soluzione annullava la possibilità per i valutatori di conoscere anche la storia e le dinamiche gestionali dell'ente, rendendo per esempio più difficoltoso la verifica dei profili più soft della prestazione dirigenziale come il comportamento organizzativo del dirigente. Per tale ragione, la soluzione più diffusa vedeva la compresenza di esterni esperti e di qualificati membri interni (ad es: segretario generale, city manager<sup>27</sup>) e veniva ritenuta anche la più incisiva in quanto assicurava da un lato le professionalità indispensabili per l'azione del nucleo e dall'altra la conoscenza delle dinamiche dell'ente e il raccordo necessario fra il nucleo e gli uffici interni.

Per quanto riguarda infine la collocazione del nucleo all'interno della struttura organizzativa, esso veniva posto in prossimità del vertice politico e, negli enti di medio grande dimensione, supportato da una struttura, solitamente addetta al controllo di gestione. Generalmente, il nucleo poteva assumere *funzione di staff* ed in questo caso esso costituiva una unità operativa a sé stante che acquisiva il connotato di organo specialistico a supporto degli organi di direzione politica; in

---

<sup>26</sup> Monea A., *Il nucleo di valutazione e il nuovo CCNL della dirigenza*, in *Azienditalia – Il personale*, 4/2006, IPSOA evidenzia come nel 2006 su un campione di dodici enti di piccole-medie-grandi dimensioni sparsi nel territorio italiano solo il 16,6 % ha considerato tale funzione come l'unica da realizzare attraverso la figura del Nucleo di Valutazione. La conseguenza di ciò è che all'interno di essi si facevano convivere attività eterogenee che sottraevano tempo ed attenzione alla funzione *core* che già, di per sé, richiedeva particolare impegno da parte dei valutatori

<sup>27</sup> Ruffini R., *Il nucleo di valutazione negli enti locali*, in *Azienditalia* 1995, fasc. 8, Milano, pag. 514 e ss., il city manager è definito come il direttore operativo e “ha solitamente il ruolo di direzione generale con una connotazione marcatamente gestionale e affianca il segretario generale per le attività operative direttamente connesse alla produzione dei servizi finali dell'ente. Questa figura ha solitamente un mandato fiduciario del sindaco”.

tal senso il nucleo di valutazione aveva solamente un ruolo tecnico di stimolo e di suggerimento. Oppure *funzione di linea* e cioè il nucleo di valutazione poteva essere considerato come una parte di una più complessiva attività di direzione generale, particolarmente focalizzato alla valutazione dei risultati. In questo caso il nucleo assumeva connotati maggiormente decisionali.

### **1.3 Un ruolo poco chiaro**

Ad avviso di chi scrive le varie forme in cui il Nucleo di Valutazione poteva essere configurato stavano a dimostrare come nell'ambito della loro autonomia, gli enti locali potessero “adeguare”<sup>28</sup> i propri regolamenti alla normativa nazionale. Ciò contribuiva, come evidenziato nel corso del capitolo, a non rendere omogeneo il profilo giuridico di questi organi all'interno delle realtà degli enti locali. Si può comunque, al fine di rendere più chiaro il quadro complessivo delle funzioni assegnate ai Nuclei di Valutazione e per rendere poi più efficace il confronto con le novità introdotte dal Decreto Brunetta (a cui sono state apportate varie modifiche dal D.lgs. 74/2017, uno dei decreti attuativi della cosiddetta Riforma Madia) compilare una tabella riepilogativa delle attività svolte dai Nuclei di Valutazione pre-decreto Brunetta evidenziando anche i riferimenti normativi<sup>29</sup> disciplinanti tali funzioni. Ciò consente anche di avere una continuità rispetto all'approccio adottato nel capitolo seguente che divide in modo esemplificativo le funzioni dell'OIV all'interno di tre sistemi i quali formano il “ciclo di gestione delle performance”<sup>30</sup>: il sistema di misurazione e valutazione, il sistema premiale, il sistema sulla trasparenza ed integrità. Come si vedrà nella tabella, ai Nuclei di Valutazione non era assegnata alcuna funzione in materia di trasparenza.

---

<sup>28</sup> Come affermato dall'art. 1 comma 3 D.lgs. 286/1999.

<sup>29</sup> Da segnalare è che i contratti collettivi nazionali dei dirigenti e dei dipendenti hanno un ruolo determinante nella comprensione delle funzioni attribuite ai Nuclei di Valutazione

<sup>30</sup> Di cui sarà data spiegazione nel capitolo seguente.

<b>Elementi del sistema di performance management</b>	<b>Funzioni dei NdV pre-decreto Brunetta</b>
<b>SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE</b>	Supporto alla definizione dei sistemi di valutazione (art. 6, CCNL Dip. 31/3/99)
	Supporto alla Giunta per il sistema di definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato
	Supporto per la definizione degli strumenti per il controllo strategico (art. 147, c. 1, lett. d), Tuel)
	Definizione della proposta di valutazione dei dirigenti (art. 147 Tuel, artt. 23, 23-bis e 23-ter CCNL Dir 10/04/96, art. 14 CCNL Dir 23/12/99)
	Verifica del rispetto dei criteri adottati per la valutazione dei risultati di dipendenti e P.O. (art. 6 CCNL Dip 31/3/99)
	Certificazione dei risultati conseguiti, attraverso le risultanze dei sistemi di valutazione (artt. 26 e 29 CCNL Dir 23/12/99, art. 37 CCNL Dip 22/10/2004)
	Certificazione del reale conseguimento degli obiettivi di miglioramento quali-quantitativo (art. 18 CCNL Dip 1/4/99)
<b>SISTEMA PREMIALE</b>	Definizione della proposta di assegnazione della retribuzione di risultato dei dirigenti (art. 147, c. 1, lett. c) Tuel, art. 14 CCNL Dir 23/12/99)
	Pesatura delle posizioni dirigenziali (art. 27 CCNL Dir 23/12/99)
	Verifica del rispetto dei criteri adottati per la pesatura delle posizioni organizzative (artt. 9 e 10 CCNL Dip 31/3/99)
	Accertamento delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità (art. 15, c. 4, CCNL Dip 1/4/99)
	Controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 48, c. 6, d.lgs. 165/01). Attribuita ai nuclei di valutazione in caso di assenza dell'organo di revisione
	Invio annuale di informazioni sui costi della contrattazione alla Corte dei Conti (dirigenti e personale dei livelli) (art. 40-bis, c. 2, d.lgs. 165/01) Attribuita ai nuclei nei casi di assenza dell'organo di revisione
<b>FUNZIONI RIFERITE ALL'INTERO SISTEMA DI PERFORMANCE MANAGEMENT</b>	Verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati dell'art. 2, c. 1 del d.lgs. 165/01 e proposta di correttivi



## Capitolo 2: A DIECI ANNI DALLA RIFORMA “BRUNETTA”

“La storia è piena di episodi in cui la cultura della legittimità e dell’adempimento ha sempre vinto su quella del risultato”<sup>31</sup>. Si è sempre cercato cioè di mettersi al riparo da eventuali sanzioni derivanti dalla non applicazione della norma concentrando tutti gli sforzi nel fare il minimo possibile e nel limitare al tempo stesso l’impatto organizzativo, tralasciando però un aspetto fondamentale: la portata culturale delle norme. Tutte le leggi di riforma della Pubblica Amministrazione precedenti al decreto Brunetta sono state viste e vissute dagli addetti ai lavori come delle minacce e non come delle opportunità di cambiamento, circoscrivendole in meri adempimenti burocratici ad alto costo e senza effetto. Tuttavia sono stati anche altri gli elementi che non hanno funzionato e che hanno contribuito all’insuccesso o al successo parziale delle riforme citate nel capitolo precedente:

- la perdita del ruolo del dirigente pubblico, che per la combinazione di una serie di fattori, non è mai riuscito a svolgere a pieno la funzione “datoriale” da una parte (a causa dell’impossibilità di premiare i meritevoli e rimuovere gli incapaci) e ad incentivare i propri collaboratori a raggiungere gli obiettivi dall’altra;
- l’incapacità da parte delle pubbliche amministrazioni di pianificare i risultati: è chiaro che diventa complicato verificare *ex post* un obiettivo che non è mai stato definito *ex ante*<sup>32</sup>;

---

<sup>31</sup> Barbieri M., Hinna L., Mameli S., Monteduro F., Valotti G., *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del D. lgs. 150/2009*, a cura di Hinna L., Valotti G., Maggioli Editore, 2010, pag. 81

<sup>32</sup> Le riforme precedenti, in particolar modo il d.lgs. 286/1999, avevano già stabilito nella determinazione degli obiettivi un momento importante del processo di pianificazione e controllo prevedendo già allora l’individuazione di obiettivi strategici e precisi strumenti gestionali. L’unico risultato tuttavia è stato nella maggior parte dei casi la definizione dei soli obiettivi di spesa trascurando quelli di risultato, intesi sia come *output* sia come *outcome*.

- l'assenza di sistemi di valutazione in grado di gestire e promuovere lo sviluppo delle risorse umane perché visti più che altro come un adempimento burocratico dovuto, o meglio come semplici strumenti per consentire ai Servizi di Controllo Interno o ai Nuclei di Valutazione di affermare *ex post* che erano stati raggiunti i risultati concordati, senza che la Corte dei Conti avesse nulla da eccepire. La mancanza di un sistema oggettivo di valutazione, si traduceva in arbitrio e per eludere l'inevitabile conflittualità interna derivante dal tentativo di differenziare, in molti casi i dirigenti distribuivano i premi a tutti in somme uguali, mortificando così chi realmente meritava;
- la qualità dei servizi pubblici interpretata come un *optional* della gestione e non come un obiettivo da perseguire e migliorare nel tempo e nello spazio, a causa dell'assenza di un ente di monitoraggio, della genericità della legge e della carenza di sanzioni per chi non adottava sistemi di qualità;
- la non funzionalità dei Servizi di Controllo Interno o Nuclei di Valutazione per la debolezza professionale dei componenti e la volatilità delle strutture che variavano al variare del vertice politico;
- l'insufficienza di sistemi di misurazione adatti alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza; gli unici sistemi funzionanti all'interno della Pubblica Amministrazione erano quelli a sostegno della contabilità e del bilancio;
- l'esclusione del cittadino dalla vita burocratica;
- la caduta dei valori etici a seguito della creazione di "privilegi", dovuti anche agli elementi sopra elencati, e che ha portato ad un fallimento morale che accomunava tutte le Amministrazioni Pubbliche;

Tutti questi elementi hanno portato ad una sorta di immobilismo e di autoreferenzialità nella Pubblica Amministrazione, che proprio la Riforma Brunetta cerca di scuotere attraverso la valutazione, la meritocrazia e la

trasparenza proponendo concetti vecchi, ma nella realtà mai utilizzati prima perché mai interiorizzati.

La Riforma Brunetta dunque va ad implementare ciò che nelle norme precedenti già c'era, ma non aveva funzionato cercando di rimuoverne gli ostacoli, imparando dagli errori del passato e apprendendo dalle rare *best practise* presenti nel territorio italiano che spinte da esigenze operative avevano già realizzato molti degli aspetti che questa riforma propone.

Per quanto riguarda l'ambito degli enti locali, ed in particolar modo, del ruolo dei Nuclei di Valutazione si può dire che essi, ormai da tempo, anche se con evidenti carenze, avevano assunto funzioni significative nella sfera delle attività valutative della dirigenza e talvolta nel supporto di molte altre attività di organizzazione del personale e del controllo gestionale. In questo contesto, la Riforma Brunetta ha rilanciato l'idea di avere organismi interni agli enti, essi diventano infatti protagonisti del miglioramento delle performance dell'ente e della garanzia di trasparenza ed equità interna dei sistemi premianti, sotto la "regia" della Commissione indipendente per la valutazione e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT)<sup>33</sup>, l'autorità alla quale, almeno nelle intenzioni, il decreto assegnava la funzione di coordinamento e di indirizzo di tali organismi<sup>34</sup>.

D'importanza cruciale, ai fini della tesi, è sottolineare che il d.lgs. 150/2009, disegna un percorso "differente" di applicazione della riforma per le pubbliche amministrazioni locali<sup>35</sup>: il Decreto Brunetta infatti per la sua costruzione e complessità è principalmente rivolto ai ministeri e alle organizzazioni centrali, disponendo per gli enti locali (come previsto dall'art. 117 della Costituzione) l'obbligo di recepire le sole norme rientranti nella potestà legislativa dello Stato<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Ora ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione.

<sup>34</sup> In seguito si darà una spiegazione più approfondita.

<sup>35</sup> L'art. 74 del d.lgs. 150/09 prevede un percorso di attuazione differente anche per gli enti del servizio sanitario nazionale (comma 2, ma si vedano anche gli art. 16 e 31), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma 3) e il sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (comma 4).

<sup>36</sup> L'art. 74 del d.lgs. 150/2009 indica che i seguenti articoli come rientranti nella potestà legislativa dello stato: i numeri "11, commi 1 e 3, da 28 a 30, da 33 a 36, 54,57, 61, 62, comma 1, 64, 65, 66, 68, 69 e 73, commi 1 e 3, [...]"

e quelle che costituiscono “principi generali dell’ordinamento”<sup>37</sup>, sebbene quest’ultimi con rilevanti spazi di autonomia. Per tale ragione, rilevano ai fini dell’applicazione della Riforma negli enti locali, i protocolli d’intesa siglati dall’ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e dall’UPI (Unione Province d’Italia), nonché le delibere e i pareri della CIVIT/ANAC e le circolari emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel capitolo andranno quindi analizzate le principali novità introdotte dal d.lgs. 150/2009 ponendo particolare attenzione al ruolo assegnato ai Nuclei e agli Organismi Indipendenti di Valutazione all’interno del sistema di gestione delle performance nella dimensione degli enti locali. Tali elementi verranno presentati alla luce delle modifiche apportate appunto al Decreto Brunetta, dal D.lgs. 74/2017, che in attuazione dei principi e criteri direttivi previsti dall’art. 17, comma 1, lett. r), Legge 7 agosto 2015, n.124 (rinominata come Riforma Madia), recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, impone alle Amministrazioni di intervenire per adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Verranno presentati inizialmente gli attori della Riforma per poi approfondire le funzioni attribuite agli organi di valutazione per ogni ambito del ciclo delle performance rispettando la divisione congegnata a fine primo capitolo e prendendo in considerazione il nuovo ruolo assegnato agli Organismi Indipendenti di Valutazione/Nuclei di valutazione per la garanzia della trasparenza e dell’integrità all’interno delle amministrazioni pubbliche. Verranno poi analizzati i documenti di rappresentazione delle performance, il Piano delle Performance e la Relazione delle performance, per poi chiudere il cerchio con l’analisi delle funzioni attribuite all’ANAC/ex CIVIT e al Dipartimento della Funzione Pubblica, quest’ultimo responsabile della tenuta dell’Elenco nazionale degli OIV.

---

<sup>37</sup> Norme di diretta attuazione dell’art. 97 della carta costituzionale e che dallo stesso art. 74 del d.lgs. 150/2009 vengono identificati negli articoli numero “3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 19, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, e l’articolo 62, commi 1-bis e 1-ter”.

## 2.1 Gli attori della Riforma

Delineare un quadro preciso ed esauriente degli attori del sistema è importante per comprendere efficacemente il ruolo che assumono gli Organismi Indipendenti di Valutazione, da ora in poi OIV, rispetto a quello rivestito dai Nuclei di Valutazione.

Non si può negare che le norme riguardanti gli OIV vanno recepite dagli enti locali solo in termini di principio e ciò dava spazio all'ipotesi di dar un prosieguo ai Nuclei di Valutazione. È altrettanto vero però che sarebbe apparso riduttivo continuare l'esperienza dei nuclei (anche con un controllo comma per comma del rispetto dei requisiti generali degli OIV) per concludere la questione dell'istituzione degli organi del sistema di valutazione.

Occorre dunque un ragionamento più ampio, che collochi l'OIV all'interno del quadro complessivo degli attori che intervengono nel processo valutativo, così come individuati dagli art. 7 e 15, c.1 del d.lgs. 150/09 (richiamati dagli art. 16 c.2 e 74 c.2, come principi ai quali i regolamenti degli enti locali devono adeguarsi).

L'impostazione originale dell'art. 7 cita: “la funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta:

- dagli OIV;
- dalla CIVIT;
- dai dirigenti”;

L'OIV è, con la ex CIVIT, il soggetto cui il legislatore dà il compito di promuovere, supportare e garantire la validità metodologica dell'intero sistema di performance management. Nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, può costituirsi in forma monocratica o collegiale a seconda delle dimensioni e della complessità dell'ente, in forma associata per gli enti di minore dimensione, con componenti solo esterni o misti, in base alle competenze richieste; stante il mancato rinvio dell'art. 16 del d.lgs. 150/2009 agli articoli 14 e

14-*bis* del medesimo decreto<sup>38</sup>, la disciplina degli OIV non trova diretta applicazione presso le autonomie locali. Ciò non significa che gli Enti locali siano autorizzati a non istituire un organo di valutazione della performance. Difatti, nell'applicazione dell'art. 7, che si ricorda essere una norma di principio e perciò direttamente applicabile anche alle autonomie territoriali, non si può prescindere dall'attuazione di quelle norme – in questo caso l'istituzione di un organo di valutazione - il cui mancato recepimento renderebbe inoperanti anche le norme di principio – cioè il regolare svolgimento della funzione di misurazione e valutazione della performance. È proprio per tale ragione che le autonomie locali hanno la facoltà e non l'obbligo di istituire un OIV, tuttavia devono, in ogni caso, disporre all'interno della propria organizzazione di un soggetto deputato alla valutazione delle performance, che può essere tuttora nominato “Nucleo di valutazione”. Successivamente l'argomento verrà trattato in modo più approfondito.

La *CIVIT* (rinominata Autorità Nazionale anticorruzione, da ora in poi ANAC, ai sensi dell'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n.190) era un organismo collegiale, autonomo e indipendente cui il decreto affidava l'obbligo di:

- coordinare e sovrintendere al percorso di realizzazione della Riforma, definendo gli strumenti e i passaggi da seguire,
- supportare tecnicamente e metodologicamente le amministrazioni impegnate nei processi di implementazione del decreto, con particolare riguardo all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti degli OIV,
- valutare gli esiti del processo di riforma, fornendo rendicontazioni periodiche dei risultati della propria azione;

---

<sup>38</sup> L'art. 14 istituisce la figura dell'Organismo indipendente di valutazione e ne regola le funzioni, prevedendo dei requisiti ben precisi per procedere alla nomina e per lo svolgimento dell'incarico in maniera indipendente e senza conflitti d'interesse. L'art. 14-*bis*, introdotto a seguito della Riforma Madia, prevede l'obbligo per gli OIV di iscrizione all'Elenco nazionale degli Organismi indipendenti di valutazione, tenuto ed aggiornato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Essa esercitava le proprie funzioni nei confronti degli enti locali secondo le modalità definite nei protocolli di collaborazione con ANCI e UPI di cui all'art. 13, c.2 del d.lgs. 150/09.

È importante segnalare che la riforma Madia rimuove la CIVIT/ANAC dai soggetti incaricati della funzione di valutazione e misurazione delle performance. Il compito di impartire indirizzi per la redazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance e di predisporre modelli da utilizzare per la valutazione della performance organizzativa è ora assegnato al DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica) di cui si dirà più approfonditamente in seguito.

I *dirigenti*, infine, hanno un ruolo da protagonisti all'interno del ciclo delle performance, sia in qualità di soggetti valutati, sia come valutatori del personale loro assegnato (i dirigenti di vertice infatti hanno anche il compito di valutare i dirigenti non apicali loro assegnati). La Riforma Brunetta attribuisce loro un ruolo davvero fondamentale: tradurre in concreto i principi che l'hanno ispirata, in particolar modo il concetto di merito che anima l'intera normativa. Da sottolineare che in base alle dimensioni dell'ente cui si fa riferimento, si può non trovare la figura del dirigente, ma quella del funzionario che ricopre il ruolo di Posizione Organizzativa o del Responsabile di Funzione. Quindi, si possono distinguere gli organi di indirizzo amministrativo (come il Direttore Generale, il Segretario Generale), i cosiddetti dirigenti di vertice, che hanno il ruolo di determinare la pianificazione strategica dell'ente in coerenza con le linee guida formulate dagli organi politici, di garantire la gestione operativa del funzionamento dell'ente, nonché il controllo dell'evoluzione dei risultati; e i dirigenti che possono coincidere con le Posizioni Organizzative o i Responsabili di Funzione che hanno la responsabilità di definire, con la validazione dell'OIV, gli obiettivi di periodo dell'intero ente e dei relativi settori, misurare e monitorare le performance delle proprie aree di competenza e definire gli obiettivi per i propri collaboratori, valutandone le prestazioni ottenute e gestendo il *feedback* intermedio e finale.

Come si è ricordato, l'altro articolo cui i regolamenti degli enti locali devono adeguarsi è l'art. 15, c. 1 secondo il quale anche gli organi di indirizzo politico-amministrativo si inseriscono tra gli attori del sistema in quanto “promuovono la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità”. Essi sono tutti gli organi o i ruoli di carattere politico che all'interno del ciclo delle performance hanno la funzione di determinare le linee guida di indirizzo strategico da cui discendono gli obiettivi dell'ente (es. Sindaco, Giunta, Assessori, ...). In merito alle funzioni, nonostante non ci sia un riferimento normativo (il comma 2 dell'art. 15 non è tra le norme da recepire come principi nell'ordinamento degli enti locali), alla luce degli elementi che caratterizzano il disegno della Riforma, si può affermare che:

- il Sindaco/Presidente ha il compito di nominare i membri dell'OIV e di valutare e premiare i dirigenti di vertice;
- la Giunta coadiuva il Sindaco/Presidente nella valutazione dei dirigenti di vertice;
- il Consiglio è il destinatario delle segnalazioni dell'OIV su problemi del sistema e ad esso compete l'approvazione delle scelte di finanziamento della contrattazione integrativa.

Inoltre, a seguito delle modifiche intervenute all'art. 7, per mezzo del d.lgs. 74/2017, l'insieme degli attori della Riforma viene ampliato riconoscendo ai cittadini e agli altri utenti finali un ruolo attivo nella valutazione della performance organizzativa, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'ente. Ciò dovrà aver luogo secondo le norme, espressamente richiamate dall'art. 7, ma che non rientrano tra quelle di principio e perciò attraverso:

- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive, come previsto dagli artt. 8 e 19-*bis*<sup>39</sup>;
- la comunicazione diretta all'OIV del grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo, come sancito dall'art. 19-*bis*;

---

<sup>39</sup> Articolo introdotto dalla dal d.lgs. 74/2017.

- la partecipazione degli utenti interni in relazione ai servizi strumentali e di supporto.

Questo non vuol dire che prima della Riforma Madia, i cittadini non avessero alcun peso all'interno del sistema di gestione delle performance. Il loro ruolo viene sicuramente rinforzato e dotato di strumenti più incisivi con il decreto attuativo n. 97/2016, ma già il principio della trasparenza consentiva di avere un accesso agevole a tutte le informazioni utili per valutare l'andamento dell'ente. Inoltre, il grado di soddisfazione dei destinatari dei servizi e lo sviluppo quantitativo e qualitativo delle relazioni con i cittadini e gli *stakeholder* costituivano già dei *driver* per la misurazione della performance organizzativa. Non bisogna dimenticare poi tutte quelle misure, introdotte proprio dal d.lgs. 150/2009, che prevedono un intervento attivo dei cittadini: si pensi alla valorizzazione delle carte dei servizi, per mezzo delle modifiche disciplinate dall'art. 28, ed all'azione collettiva risarcitoria regolamentata dal d.lgs. 198/09 (decreto attuativo della l. Brunetta) nei casi di violazione degli standard di qualità dichiarati. Dunque i cittadini non potranno più limitarsi ad esprimere il proprio malcontento per il malfunzionamento della pubblica amministrazione, perché anche a loro è affidato il compito di dare un contributo attivo ai percorsi di miglioramento dell'attività pubblica.

Concludendo, anche se non direttamente citati dalla normativa, l'elenco degli attori del sistema va sicuramente integrato:

- dai dipendenti, che non possono essere considerati solo come soggetti passivi del processo valutativo, ma come protagonisti attivi della sua definizione, verifica e miglioramento;

- dall'organo di revisione, che sebbene non entri nel merito del sistema di valutazione e del sistema premiante, riveste un ruolo cruciale nella verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa rispetto ai vincoli di bilancio e, con il decreto Brunetta, anche nel controllo sulla legittimità delle disposizioni contenute nei contratti integrativi<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Art. 40-*bis*, c.1 del d.lgs. 165/01 così come modificato dall'art. 55 del d.lgs. 150/09

- si deve tener presente infine dei sindacati, ed in particolare le RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie), che operano in rappresentanza dei dipendenti e che nonostante il loro potere sia stato sensibilmente ridotto, hanno ancora un ruolo fondamentale nella determinazione del trattamento economico in sede di contrattazione integrativa.

Il quadro complessivo delineato dimostra come i soggetti all'interno del ciclo di gestione delle performance siano strettamente in relazione tra loro e soprattutto con gli organismi di valutazione. A questo punto, risulta utile analizzare le funzioni ad essi assegnate, dando prima una panoramica del funzionamento del sistema nel suo insieme per poi esaminare il ruolo dell'OIV in ogni sua fase.

## **2.2 L'introduzione del "ciclo di gestione della performance"**

Le disposizioni del Decreto Brunetta trovano la loro ragion d'essere nel modello del performance management. Si può sostenere che l'obiettivo di fondo del d.lgs. 150/2009 sia stato quello di promuovere, sostenere ed obbligare le pubbliche amministrazioni, nello sviluppo e nel consolidamento di un sistema di performance management. Esso è un approccio gestionale che consiste nella raccolta di dati ai fini della misurazione delle performance, nella loro inclusione all'interno di documenti e sistemi informativi e nel loro utilizzo ai fini decisionali. *Misurare la performance* esprime l'atto di raccogliere le informazioni e i dati relativi ad aspetti che incidono sull'andamento dell'attività e dei risultati.

*L'inclusione all'interno dei sistemi gestionali* consiste nell'inserimento dei dati raccolti all'interno dei sistemi informatici, dopo aver svolto un'opportuna selezione sulla base delle caratteristiche del processo decisionale e degli attori coinvolti.

L'ultimo passo consta *nell'impiego delle informazioni al fine di consentire*, anche attraverso il confronto con tutti gli *stakeholder*, *la definizione delle politiche e l'assunzione di decisioni* adeguate in merito all'allocazione delle risorse, la distribuzione delle responsabilità, il controllo dell'effettiva implementazione delle decisioni assunte, la

valutazione di comportamenti e risultati e la loro rendicontazione secondo una logica di *accountability*<sup>41</sup>.

La finalità del performance management non è perciò quella di configurare un nuovo strumento di programmazione e controllo o di valutazione o di bilancio, è piuttosto il tentativo di integrare un insieme di metodi e tecniche gestionali appunto già esistenti, la cui attuazione è rimessa ad ogni amministrazione<sup>42</sup>.

“La *performance*, pertanto, è da intendersi come il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è stata costituita”<sup>43</sup>.

A questo punto, diventa necessaria l’analisi del ciclo di gestione delle performance introdotto dalla riforma Brunetta. Esso può essere visto come l’insieme delle fasi e delle attività attraverso le quali si attivano gli strumenti e i processi del sistema di performance management, allo scopo di programmare, gestire, valutare e comunicare la performance in un periodo temporale determinato. Si può dividere in tre sottosistemi tra loro intrinsecamente correlati:

- il sistema di misurazione e valutazione delle performance;
- il sistema premiale;
- il sistema di trasparenza e di integrità;

### **2.2.1. Il sistema di misurazione e valutazione delle performance**

---

<sup>41</sup> Il termine *accountability*, in ambito pubblico, rievoca sicuramente due accezioni: la prima, di dar conto al complesso degli *stakeholder*, del corretto uso delle risorse e del raggiungimento di risultati coerenti con gli scopi istituzionali; la seconda, la necessità di inserire logiche di maggiore responsabilizzazione interna degli uffici pubblici, in merito all’utilizzo di queste risorse. Il concetto di *accountability* è senza dubbio collegato a quello di trasparenza e quindi alla possibilità per i cittadini di intervenire e di chiedere gli sia “reso conto” dell’attività svolta.

<sup>42</sup> Mastrogioseppe P., Ruffini R., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Assago (MI), 2010, pag. 28

<sup>43</sup> CIVIT, delibera n. 89/10, pag. 7

L'art. 7 del decreto legislativo 150/2009 definisce il Sistema di misurazione e valutazione delle performance (da qui in avanti Sistema o SMiVaP), affermando che “le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale” attraverso l'adozione di tale Sistema con apposito provvedimento. Il contenuto di quest'ultimo era specificato dalla delibera CIVIT 104/10 (ora sostituita dalle “Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance - Ministeri” pubblicata a Dicembre 2017 dall' Ufficio per la valutazione della performance del Dipartimento della Funzione Pubblica) ma che assume ancora rilevanza al fine della predisposizione del regolamento disciplinante il Sistema per gli enti locali. Essa delineava con precisione le tecniche di definizione dello SMiVaP determinandone le finalità, i soggetti coinvolti, i principi di riferimento e gli elementi necessari per la sua corretta redazione. La delibera chiariva che la definizione del Sistema in sede di prima attuazione era competenza dell'OIV, in base a quanto disposto dall'art. 30, mentre l'adozione era prerogativa dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, nella prima sezione denominata “Descrizione del sistema” venivano definiti alcuni dei contenuti minimi al fine di aiutare la redazione del documento da parte dell'Oiv:

- “- sintetica descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione;
- metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione e della valutazione della performance organizzativa;
- metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale;
- modalità con le quali si intendono realizzare le indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del Sistema nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale;
- modalità con le quali l'amministrazione intende collegare in maniera esplicita il processo di valutazione della performance agli altri processi di gestione delle risorse umane;

- modalità con le quali l'amministrazione intende promuovere progressivamente il miglioramento del Sistema.”

Lo SMiVaP assicura quindi il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione della performance, ovvero del ciclo delle performance, determinandone le tecniche, i processi e le risorse a disposizione.

Da ultima, la riforma Madia ha apportato delle modifiche all'art. 7 prevedendo che le amministrazioni pubbliche “adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'OIV, il Sistema di misurazione e valutazione della performance”. Partendo dal presupposto che il Sistema di misurazione e valutazione per la sua caratteristica di definire il quadro di riferimento entro cui si misurano e valutano le performance, dovrebbe mantenere stabilità nel corso degli anni per restituire certezza e credibilità agli atti che ne costituiscono la concreta attuazione (piano e relazione sulla performance, valutazioni individuali), è in ogni caso certamente necessaria una “manutenzione” periodica, che potrebbe sostanziarsi anche solamente nella presa d'atto che non sia necessario procedere ad alcuna modifica<sup>44</sup>. L'importante dunque è non fossilizzarsi sulle procedure e mettere in discussione tecniche e metodi adottati, ogni qualvolta la situazione lo richieda.

Interessante, ai fini della tesi, è l'analisi delle funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione connesse al sistema di misurazione e valutazione delle performance negli enti locali.

Come già ricordato, l'OIV è chiamato prima di tutto a supportare l'ente nella fase di progettazione del Sistema. Al fine di adempiere a questo compito, l'OIV può far riferimento al documento “*Le linee guida dell'Anci in materia di ciclo delle performance*” che da ora citerò come ANCI – *Ciclo della performance*, che individua alcuni aspetti che il sistema di misurazione e valutazione deve rispettare negli enti locali.

---

<sup>44</sup> Savazzi A. M., *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance* in *Azienditalia – Il personale*, 2017, vol. 11, pagg. 563 - 575

L'adozione del documento, invece, è precisa responsabilità dell'amministrazione (art. 7, d.lgs. 150/09). In merito la delibera 104/10 della CIVIT, come anticipato, affidava tale funzione all'organo di indirizzo politico-amministrativo. Per questo motivo, se si prendesse in esame l'ordinamento disciplinante gli enti locali, questa attività spetterebbe alla Giunta. Nel documento ANCI – *Ciclo della performance* tuttavia si propone un'altra soluzione, attribuendo questo ruolo agli “Organi di vertice amministrativo”, identificati nel Direttore Generale, nel Comitato di Direzione, oppure nel Segretario Generale. L'indirizzo che prevale all'interno degli enti locali è quello di assegnare tale funzione alla Giunta, in quanto si valorizza e si attribuiscono contenuti concreti al ruolo, che l'art. 15 c.1 conferisce agli organi politici, di promuovere “la cultura della responsabilità, per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità” e nel caso di OIV a composizione collegiale con la presenza di componenti interni all'ente non si incorre nel rischio che il componente interno dell'OIV (individuato nella figura del Segretario o Direttore Generale) adotti formalmente il sistema di misurazione e valutazione a cui egli stesso ha partecipato a definire.

Come già accennato, la nuova formulazione dell'art. 7 richiede che l'aggiornamento dello SMiVaP debba avvenire almeno annualmente e debba essere preceduto dal parere preventivo e vincolante dell'OIV. Da sottolineare però che il parere necessita in tutti i casi in cui l'ente intenda procedere con una modifica del Sistema, anche se questa non coincide con la scadenza dell'anno. La ragione dell'intervento preventivo dell'OIV nasce dall'esigenza “di evitare che il mancato adeguamento ai principi del D.Lgs. 150/2009 possa essere rilevato in una fase in cui gli effetti non sono più sanabili” precludendo la possibilità di chiudere il ciclo valutativo correttamente e di conseguenza l'opportunità di erogare gli istituti di natura incentivante<sup>45</sup>. Nel caso riscontrasse delle criticità all'interno del

---

<sup>45</sup> Savazzi A. M., *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance*, op. cit. Nell'esprimere il parere, l'OIV è chiamato a verificare il rispetto e l'attuazione: delle norme richiamate dall'art. 16 e 31, delle norme che sono richieste per l'attuazione delle precedenti e delle altre restanti disposizioni provenienti dagli accordi da sottoscrivere in sede di Conferenza Unificata e dagli indirizzi impartiti dal DFP. In particolare, l'OIV verifica che nel regolamento

Sistema, lo stesso OIV può intervenire per spingere l'Ente ad interventi modificativi.

L'OIV è inoltre incaricato del controllo strategico<sup>46</sup> ai sensi del comma 2 dell'art. 14 della Riforma Brunetta, che deve svolgersi a stretto contatto con gli organi di vertice politico-tecnico dell'ente e tenendo conto di alcuni aspetti:

- non può formalizzarsi ad adempimenti come la validazione della Relazione delle performance, in quanto non vengono soddisfatte esigenze legate alla verifica periodica delle strategie adottate; occorre perciò programmare incontri in cui l'OIV è chiamato a fornire un supporto metodologico ed imparziale in merito a problematiche specifiche che possono rimettere in discussione il fine strategico perseguito dall'ente; da tener presente che le verifiche infra-annuali non devono essere né troppo vicine l'una all'altra, né di una numerosità tale da far diventare inefficiente ed infruttuoso il controllo periodico e la rimodulazione degli obiettivi strategici;
- per tal motivo, deve prevedere la possibilità di relazionarsi non solo con il Sindaco o la Giunta, ma anche con il Consiglio, supportandolo nell'analisi e nell'interpretazione dei risultati emersi dagli strumenti di *reporting* in occasione della verifica sullo stato di attuazione delle Linee programmatiche;
- lo stesso vale per i dirigenti di vertice perché anche se la normativa configura il controllo strategico come una funzione di supporto all'organo politico, è in ogni

---

l'amministrazione abbia messo a disposizione gli strumenti idonei a consentire ai cittadini di partecipare alla valutazione della performance organizzativa, abbia disciplinato le procedure di conciliazione a garanzia dei valutati, sia previsto il raccordo e l'integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, siano messi in piedi meccanismi in grado di garantire una significativa differenziazione delle valutazioni.

<sup>46</sup> L'art. 14 del decreto Brunetta richiama tra le funzioni degli OIV l'attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del d.lgs. 286/1999, definita da quest'ultimo come "l'attività che mira a verificare [...] l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi."

modo inconcepibile che essa venga esercitata senza nessun tipo di contatto con il management.

Peraltro, l'art. 6, totalmente trasformato dalla Riforma Madia<sup>47</sup>, attribuisce agli OIV il compito del monitoraggio delle performance rispetto agli obiettivi "programmati durante il periodo di riferimento". Tale verifica avviene in modo molto simile a quella prevista per il controllo degli obiettivi strategici, prevedendo tra l'altro "l'opportunità di segnalare interventi correttivi in corso d'esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c)"<sup>48</sup>.

L'OIV svolgeva un ruolo cruciale anche nella valutazione degli impatti<sup>49</sup> del sistema di misurazione e valutazione. Faceva parte di questa categoria di azioni, la realizzazione di indagini annuali sul benessere organizzativo e nello specifico sul grado di condivisione del sistema di valutazione da parte del personale. All'OIV era in aggiunta attribuita la funzione di rilevare la valutazione da parte dei dipendenti pubblici del proprio superiore gerarchico, in modo tale da chiudere il cerchio del processo valutativo, garantendo un esame accurato degli effetti del

---

<sup>47</sup> La versione precedente al d.lgs. 74/2017 citava: "Gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.

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."

<sup>48</sup> Si ricorda comunque che l'art. 6 in questione, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 150/2009, non è uno degli articoli a cui gli ordinamenti delle autonomie locali devono adeguarsi e la cui attuazione, quindi, è rimessa all'accordo in sede di Conferenza Unificata e alle indicazioni metodologiche del Dipartimento della Funzione Pubblica.

<sup>49</sup> Richiamando la delibera CIVIT n.89/2010 si può affermare che la performance può essere misurata in termini di efficacia finale ed efficacia intermedia. La prima è intesa come la capacità di soddisfare i "bisogni" attraverso "impatti" coerenti con i bisogni di tutti gli *stakeholder*. La seconda invece deriva dal rapporto tra "obiettivi" programmati e "risultati" conseguiti. Perciò il "risultato" ha una dimensione temporale di breve periodo, mentre l'"impatto" ha una dimensione di lungo periodo, influenzata anche dall'azione di altri soggetti.

sistema sulle persone operanti all'interno dell'organizzazione. Con l'abrogazione, ad opera del DPR 105/2016, del comma 5 dell'art. 14 (norma solo richiamata dalle disposizioni di principio direttamente applicabili agli enti locali) tutte le indagini sul benessere organizzativo, non sono ora più svolte dagli OIV. Ciò non significa che esse non abbiano più rilevanza: lo stesso DFP afferma che “gli OIV hanno il merito di aver contribuito al diffondersi di una cultura organizzativa volta a migliorare la qualità della vita nei luoghi di lavoro; tuttavia, le indagini sul benessere organizzativo rientrano tra i compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale. Il fine di ricollocare questa importantissima funzione nel giusto alveo consentirà di focalizzare le attività degli OIV sulle loro funzioni fondamentali ad ulteriore garanzia della loro efficacia ed indipendenza”<sup>50</sup>.

Le funzionalità fin qui elencate si inseriscono nell'insieme dei compiti a supporto metodologico allo SMiVaP. Ma l'OIV svolge anche un' importante funzione di garanzia sul sistema di misurazione e valutazione. È responsabile infatti della corretta applicazione dei processi e della conformità di questi ai principi del decreto, alle disposizioni dettate dai protocolli di collaborazione per gli ordinamenti locali (es. Linee Guida disposte dall'Anci), ai contratti collettivi nazionali ed integrativi e ai regolamenti dell'ente.

All'OIV è poi assegnato il compito di misurare e valutare la performance complessiva dell'organizzazione, nel modo prescritto nel documento disciplinante il sistema di misurazione e valutazione delle performance e in posizione di indipendenza rispetto agli altri organi dell'ente. L'efficacia dell'esercizio di tale funzione dipende innanzitutto dal rapporto che l'OIV ha con gli uffici deputati al presidio dei controlli interni, i quali forniscono gli strumenti per la misurazione delle performance (indicatori, contabilità analitica, ..), e dalle procedure adottate dall'OIV per la validazione della Relazione sulle performance. Con l'introduzione della Riforma Madia, essendo anche i cittadini chiamati a valutare la performance organizzativa dell'ente, l'OIV, in sede di validazione, dovrà anche tenere conto

---

<sup>50</sup> FAQ pubblicate nel sito del Dipartimento della Funzione Pubblica, sezione “Portale delle Performance”, punto 40.

dell'attivazione o meno dei presidi organizzativi, informativi e informatici, utili a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti nel momento in cui l'interazione con le strutture amministrative si realizza.

Per quel che riguarda la performance individuale, all'OIV è richiesto di esprimere una proposta di valutazione dei dirigenti di vertice, da indirizzare all'organo politico. Sulla nozione di "dirigenti di vertice" all'interno degli enti locali, l'ANCI prospetta due orientamenti interpretativi. Il primo adotta un significato ristretto, riconducendo il concetto di "posizioni dirigenziali di vertice" a soggetti che hanno un rapporto diretto con l'organo politico e la cui nomina è di competenza del Sindaco/Presidente. Si parla dunque del Direttore Generale (qualora fosse nominato) e del Segretario. Il secondo orientamento invece fa coincidere i "dirigenti di vertice" con tutti i dirigenti cui sia attribuito un incarico dal vertice monocratico dell'ente, o che comunque abbiano un rapporto diretto con l'organo di governo. Viene richiamato a favore di tale interpretazione l'art. 14, secondo il quale la "proposta" dell'OIV è valida anche ai fini "dell'attribuzione dei premi di cui al titolo III", dimostrando che l'attività di valutazione svolta dal Segretario o dal Direttore Generale deve essere "convalidata" dall'OIV con elementi oggettivi e trasparenti.

Essere favorevole all'una o all'altra posizione è una decisione alquanto delicata in quanto essa condiziona sia le funzioni svolte dall'OIV sia le modalità per la sua composizione. Se infatti si avvalorasse il primo orientamento il Segretario e il Direttore Generale dovrebbero essere esclusi dalla composizione dell'OIV, se invece si suffragasse la seconda interpretazione la presenza dell'organo di governo sarebbe giustificata dalla conoscenza dell'organizzazione, necessaria per condurre una valutazione sui dirigenti apicali. Resterebbe comunque il problema di regolamentare le modalità per la loro esclusione dall'OIV ai fini della proposta che li riguarda<sup>51</sup>. A parere di chi scrive, la posizione da preferire dovrebbe essere quella di nominare dei componenti esterni all'amministrazione per garantire quel

---

<sup>51</sup> A tal riguardo si veda anche Meli S., Meli F., *Nucleo di valutazione: quattro fattispecie di incompatibilità?*, in *L'amministrazione italiana*, 10/2004, pagg. 1330 – 1338.

carattere di indipendenza e terzietà che la norma richiede. Il rischio a cui si va incontro è che il soggetto esterno incaricato non abbia consapevolezza della gestione interna organizzativa dell'ente e che quindi possa prendere decisioni non sufficientemente ponderate. A tale lacuna è possibile supplire, come riferisce anche l'art. 14 con il c. 4-ter prevedendo che l'organo di valutazione abbia accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nonché ai sistemi informativi, come il Sistema di controllo di gestione, e agli uffici, collaborando anche con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile e avvalendosi di una struttura tecnica permanente<sup>52</sup>. In tale modo, l'OIV/Nucleo di valutazione avrebbe un quadro completo di come l'attività è stata portata a termine dai dirigenti e dagli organi di governo, quali il Segretario o il Direttore Generale. Chiaramente, nelle amministrazioni centrali, la questione prospettata non si pone in quanto l'art. 14 impone che i componenti non possano essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata.

L'OIV ha infine il compito di validare la Relazione sulle Performance e di verificare la sua pubblicazione sul sito istituzionale. Come già accennato l'art. 14 comma 6 prevede che la validazione sia condizione inderogabile ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai sensi del Titolo III. Il documento ANCI – *Ciclo delle performance* afferma che la Relazione sulle Performance “dovrà essere predisposta dai dirigenti dell'ente locale e successivamente approvata dall'OIV” uniformandosi alla disciplina di cui all'art. 14 comma 6.

All'interno del sistema di misurazione e valutazione delle performance è possibile quindi distinguere due macroaree di funzioni svolte dall'OIV:

- la prima come organo di supporto metodologico nella progettazione e nella gestione del ciclo delle performance;
- la seconda come organo di verifica e garanzia sulla correttezza del suo funzionamento e sulla qualità degli esiti generati.

---

<sup>52</sup> Tale struttura è prevista anche dai commi 9-10 dell'art. 14 del d.lgs. 150/2009.

Per facilitare il lettore si fornirà uno schema intuitivo delle funzioni svolte dagli organi di valutazione nell'ambito della misurazione e valutazione delle performance.

Funzioni di supporto metodologico	Funzioni di verifica e garanzia
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione del sistema di misurazione e valutazione, in sede di prima attuazione.</li> <li>- Formulazione parere preventivo e vincolante in caso di modifica del Sistema.</li> <li>- Esercizio delle attività di controllo strategico a supporto dell'organo di indirizzo politico-amministrativo.</li> <li>- Monitoraggio delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalazione di eventuali interventi correttivi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garanzia sulla correttezza dei processi di misurazione e valutazione, secondo i principi del decreto e dei regolamenti.</li> <li>- Misurazione e valutazione delle performance nel suo complesso.</li> <li>- Definizione della proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice da indirizzare all'organo politico.</li> <li>- Validazione della relazione sulle performance e controllo della sua pubblicazione sul sito istituzionale.</li> <li>- Verifica della predisposizione degli strumenti atti a rilevare il grado di soddisfazione dei cittadini.</li> </ul>

### 2.2.2 Il sistema premiante

La Riforma Brunetta dedica un intero Titolo, il terzo, ai concetti di meritocrazia e di premialità. Questi principi generali si collocano in una prospettiva di “continuità” con le normative precedenti, anche se nel passato la determinazione dei sistemi premianti era in larga competenza della contrattazione collettiva<sup>53</sup>.

L'art. 18 comma 1 stabilisce che “le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale:

- anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi;
- secondo logiche meritocratiche;

<sup>53</sup> C'era un riparto di competenze tra primo e secondo livello di contrattazione: a “livello nazionale” erano definiti le regole quadro e i criteri generali, a “livello integrativo” erano specificati i criteri da applicare alle singole realtà locali.

- nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera”.

Al comma 2 in più si prevede che “è vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi” del d.lgs. 150/09. Tuttavia, nel momento di applicazione della riforma tale divieto venne meno ad opera sia del d.l. 78/10, che bloccò la contrattazione collettiva fino alla fine del 2013 e stabilì diverse misure volte al contenimento del costo del lavoro pubblico, e sia dell'Intesa raggiunta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alcune organizzazioni sindacali il 4 febbraio 2011. Tali provvedimenti hanno di fatto appiattito l'effetto che il sistema premiale ci si auspicava producesse, impedendo di ottenere migliori risultati sulle prestazioni e sulla motivazione delle persone.

Altro punto importante è che dall'applicazione del sistema premiale previsto dal Titolo III non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò sta a significare che gli enti locali devono utilizzare le risorse umane, finanziarie e strumentali di cui dispongono (art. 17 c.2 del d.lgs. 150/09).

Gli strumenti attraverso cui vengono premiati i dirigenti di vertice e non, sono citati agli art. 19 e 20 (approfonditi poi dagli art. 21 al 26) e sono:

- il premio annuale individuale;
- il bonus annuale delle eccellenze;
- il premio annuale dell'innovazione;
- le progressioni economiche;
- le progressioni di carriera;
- l'attribuzioni di incarichi e responsabilità;
- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale;
- il premio di efficienza<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Per una descrizione dettagliata dei singoli premi si rimanda a Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti Locali. Guida operativa alla gestione del ciclo di della performance*, Maggioli Editore, 2011, pagg. 235 e ss.

Anche in questo caso, si andrà ad approfondire il ruolo assegnato all'Organismo Indipendente di Valutazione in relazione al sistema premiante.

In primo luogo, nella progettazione del sistema premiale all'OIV non è richiesto un intervento diretto, lasciando tale adempimento alla legge, ai regolamenti interni e alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata. Può in ogni caso essere logico prevedere una sua partecipazione al fine di supportare l'organizzazione nell'impostazione della metodologia di applicazione del sistema incentivante. Ma ciò non è esplicitamente previsto dal decreto.

In base invece all'impostazione originale dell'art. 19, l'OIV era coinvolto ai fini dell'applicazione del sistema premiante. L'OIV infatti compilava una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e dipendente, sulla base delle risultanze del sistema di valutazione. Il personale veniva quindi collocato in diverse fasce ed il 25 % di esso doveva posizionarsi obbligatoriamente nella fascia di merito più bassa non conseguendo alcun trattamento accessorio legato alla performance. La riformulazione dell'art. 19, a seguito del d.lgs. 74/2017, ha eliminato definitivamente tale articolazione, stabilendo che sarà il CCNL, "nell'ambito delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance ai sensi dell'art. 40, comma 3-*bis*, d.lgs. 165/2001, a fissare le quote delle risorse destinate a remunerare la performance organizzativa e individuale e a decidere i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, comma 1, lettera d) corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati".

Tuttavia all'OIV, in base a quanto disposto dall'art. 14, c. 4, lett. e), rimane l'incarico di presentare all'organo politico, secondo il sistema di cui all'art. 7, la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice e la definizione dei premi di cui al titolo III da attribuire ad essi. Non solo, l'OIV ha il compito di attribuire il premio annuale per l'innovazione<sup>55</sup> tramite un'analisi comparativa delle candidature pervenute da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro.

---

<sup>55</sup> L'art. 22 definisce il premio annuale per l'innovazione come il "premio assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento

All'OIV è tra l'altro assegnata una funzione generale di garanzia sull'osservanza dei principi stabiliti dal decreto e fatti propri dai regolamenti interni, come pure della normativa prevista dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata. Questa funzione in questo caso viene svolta *ex post*, in quanto come già ricordato l'OIV non interviene ufficialmente nella determinazione del sistema premiale.

All'interno delle attività di verifica e garanzia, l'OIV ha anche l'incarico di convalidare i risparmi sui costi di funzionamento realizzati dall'ente. Tale certificazione è obbligatoria al fine del conferimento del premio di efficienza previsto dall'art. 27, con il quale si premia il personale che ha contribuito a conseguire dei risparmi sui costi a seguito della realizzazione di processi di riorganizzazione, ristrutturazione e innovazione<sup>56</sup>.

### **2.2.3 Il sistema di trasparenza ed integrità**

Si deve innanzitutto sottolineare che la disciplina in materia di trasparenza delle performance prevista dall'art. 11 del d.lgs. 150/09 è stata sostituita integralmente dal d.lgs. 33/2013. Per completare l'analisi si fornirà inizialmente una panoramica di quali fossero gli articoli previsti dalla Riforma Brunetta in tema di trasparenza ed integrità e le relative funzioni dell'OIV, per poi dare spazio a quanto introdotto dal d.lgs. 33/2013 recentemente modificato dal d.lgs. 97/2016 (uno dei decreti attuativi della Riforma Madia).

Va evidenziato che già la l. 241/90 regolava la trasparenza del procedimento amministrativo, "intesa come diritto puntuale dei singoli cittadini all'accesso a ben determinati atti amministrativi, previo accertamento della sussistenza di un

---

dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione".

<sup>56</sup> La normativa prevedeva di riservare una quota fino al 30% del risparmio conseguito al personale e, residualmente, ad incrementare i fondi per la contrattazione integrativa. Tale attività riprendeva nella sostanza quella assegnata ai nuclei di valutazione ad opera dell'art. 15, c. 4 del CCNL per il personale non dirigente del 1° aprile 1999.

interesse qualificato all'ostensibilità"<sup>57</sup>. Quella del d.lgs. 150/09 era però una nozione diversa di "trasparenza" che in base all'art. 11, c.1 (che rientrava tra le norme direttamente applicabili agli enti locali) doveva essere "intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità". Come affermava la delibera CIVIT n. 105/10 l'accessibilità totale presupponeva l'accesso da parte dell'intera collettività a tutte le "informazioni pubbliche", secondo il paradigma della "libertà d'informazione" dell'*open government* di origine statunitense<sup>58</sup>.

Non va poi dimenticato che anche prima della Riforma Brunetta, alcuni provvedimenti obbligavano le amministrazioni pubbliche a rendere disponibili informazioni finalizzate a comprovare la trasparenza del loro operato (ad esempio i *curriculum* dei dirigenti e delle posizioni organizzative, gli elenchi degli incarichi esterni assegnati, ecc.). Pertanto il d.lgs. 150/09 mette in atto innanzitutto un'operazione di sistematizzazione: impone cioè di tener conto di quanto già posto in essere e di rivisitarlo in chiave sistemica.

Il comma 3 dell'art. 11 era l'altro provvedimento direttamente applicabile agli enti locali e affermava che la trasparenza doveva essere garantita in ogni fase del ciclo delle performance.

Secondo alcuni esperti, un'amministrazione più trasparente si troverebbe nella condizione di poter fornire ai propri cittadini tutte le informazioni idonee a creare

---

<sup>57</sup> Bussani S., Doria G. P., *Trasparenza, pubblicità e anti-corruzione: come cambiano le amministrazioni pubbliche dopo la legge 190/2012 e il decreto legislativo 33/2013*, in *Comuni d'Italia*, vol. 1-2/2013, pagg. 23 e ss.

<sup>58</sup> In una logica di Open Government le amministrazioni mettono al centro la comunicazione e la collaborazione con i cittadini, sono aperte al dialogo e al confronto diretto e partecipato con i privati e quindi focalizzano i processi decisionali sulle effettive esigenze e necessità delle comunità locali.

una sorta di azione di controllo le cui basi stanno sulla reciproca fiducia tra la pubblica amministrazione e il cittadino. Questo procedimento di controllo, che potrebbe assomigliare a quello che opera in un contesto di mercato, diviene il promotore di un'azione amministrativa responsabile ed efficace<sup>59</sup>.

Affinchè questo meccanismo sia incisivo:

- occorre selezionare con cura le modalità di rappresentazione delle informazioni, scegliendo quelle rilevanti al fine di poter formulare dei giudizi, evitando duplicazioni, non utilizzando linguaggi troppo tecnici e garantendo la fruibilità dei documenti nei confronti dei cittadini;
- occorre che il cittadino sia in grado di dare un *feedback* rispetto alle informazioni ricevute, e quindi di influire sugli obiettivi e i comportamenti dell'amministrazione pubblica;
- ed è soprattutto di estrema importanza che il cittadino si assuma il ruolo attivo che gli è stato affidato, e cioè di controllore della performance pubblica.

Il rispetto di tutti questi adempimenti sulla trasparenza si configurerebbe come un utile strumento per la prevenzione e la lotta alla corruzione, rendendo visibili i rischi di mala amministrazione e consentendo inoltre un confronto tra le diverse realtà amministrative.

A questo punto, è necessario prendere in considerazione anche il principio d'integrità, che non è chiaramente definito nel decreto Brunetta. Esso può essere ricondotto al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. L'integrità di un'azione amministrativa viene intesa quindi come un'azione priva di rischi di corruzione e di comportamenti fraudolenti posti in essere da soggetti che assumono incarichi all'interno di un ente pubblico.

Si è già visto come lo strumento basilare al fine di adempiere agli obblighi normativi sulla trasparenza e sull'integrità fosse il sito istituzionale dell'ente. Con la delibera n. 6/10, uno dei primi provvedimenti in materia, la Civit andò a

---

<sup>59</sup> Ruffini R., *Trasparenza e performance*, in Mastrogiuseppe P.- Ruffini R., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità ed innovazione*, IPSOA, Assago (MI), 2010

verificare l’inserimento all’interno del sito istituzionale della sezione “Trasparenza, valutazione e merito” da parte di tutte le amministrazioni, domandando alle stesse di trasmettere i dati in essa già pubblicati.

L’altro strumento era il “Programma Triennale per la trasparenza e l’integrità”<sup>60</sup>, con il quale, ciascuna amministrazione doveva programmare gli obiettivi e i progetti per incentivare la trasparenza e l’integrità della propria organizzazione, selezionando i dati da rendere pubblici, i modi attraverso cui pubblicarli e le forme di dialogo con i propri *stakeholder*. Sebbene, si ritenesse opportuna ed utile una pianificazione ed un’attenta verifica periodica delle attività connesse, per gli enti locali non era obbligatoria l’adozione di questo documento<sup>61</sup>.

Diventa necessario, ancora una volta, verificare che ruolo spettasse all’OIV in tale quadro.

Le funzioni dell’OIV connesse al sistema di trasparenza ed integrità si caratterizzavano per essere funzioni di garanzia, verifica e certificazione della corretta applicazione degli obblighi di legge e delle linee guida previste dalla Civit. Questo ruolo doveva però essere svolto in modo attivo, cioè non limitandosi a verificare il mero rispetto degli adempimenti di legge da parte dell’ente, ma favorendo l’inserimento del tema della trasparenza e dell’integrità all’interno delle strategie e delle prassi operative dell’organizzazione.

Nel documento ANCI – *Ciclo delle performance*, in merito all’integrità, all’OIV veniva configurato un ruolo importante di verifica del sistema dei controlli interni adottati dall’ente. Non era una funzione che emergeva in modo lampante dal decreto, ma doveva essere richiamato a tal proposito l’art. 14 comma 4, lettera a, il quale attribuiva all’OIV compiti di monitoraggio complessivo del sistema di performance management, quindi rientrava in tale ambito anche la verifica dell’integrità dei controlli interni. Da un lato perciò l’OIV si collocava come fruitore delle risultanze dei controlli interni per la misurazione della performance

---

<sup>60</sup> Abrogato ai sensi del d.lgs. 33/2013

<sup>61</sup> Per effetto dei protocolli di collaborazione tra CIVIT, ANCI e UPI.

organizzativa, dall'altro rivestiva il ruolo di verificatore della qualità complessiva del sistema adottato dall'ente.

La delibera Civit n. 105/10 enfatizzava infine il ruolo di collaborazione che l'OIV doveva svolgere con essa, attestando l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità. Il mancato assolvimento dei doveri di pubblicazione potevano comportare il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici.

Come ricordato tutta questa disciplina è stata riscritta dal d.lgs. 33/2013 che ha subito a sua volta degli importanti aggiornamenti a seguito dell'entrata in vigore della Riforma Madia. La formulazione originaria del testo del d.lgs. 33/2013 ricalcava quanto già posto in essere dal d.lgs. 150/2009 acuendo ulteriormente "la connotazione della trasparenza quale controllo generalizzato e diffuso sull'attività delle amministrazioni, e strumento di *accountability* sull'utilizzo delle risorse pubbliche"<sup>62</sup>. La trasparenza diviene quindi mezzo attraverso il quale dar attuazione ai principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza, integrità e lealtà nel servizio alla nazione, assicurando il diritto ad una buona amministrazione. Ed è proprio nei confronti del cittadino che deve realizzarsi questa *full disclosure*<sup>63</sup> attraverso un vero e proprio diritto all'"accesso civico" che consiste nel richiedere all'amministrazione, qualora questa non abbia provveduto a pubblicare alcune informazioni, senza formalità e senza necessitare di una legittimazione particolare, i documenti omessi.

L'approdo poi del d.lgs. 97/2016 amplifica ulteriormente il regime di accesso, riscrivendo totalmente l'art. 5 del d.lgs. 33/2013: al cittadino si consente infatti di

---

<sup>62</sup> Bussani S., Doria G. P., *Trasparenza, pubblicità e anti-corruzione: come cambiano le amministrazioni pubbliche dopo la legge 190/2012 e il decreto legislativo 33/2013*, op. cit.

<sup>63</sup> Lucca M., *Il d.lgs. n. 33/2013 dopo la riforma Madia*, in *Comuni d'Italia*, vol. 3-4/2016, pag. 43, afferma che l'accesso civico, secondo le indicazioni consultive contenute nel Parere n. 515 del 24 febbraio 2016 del Consiglio di Stato, è ispirato ai principi del *Freedom of Information act*, il cd. FOIA statunitense in cui la regola – e non l'eccezione – è quella della possibilità di un totale disvelamento di ogni atto (con un termine inglese ormai di uso comune, *full disclosure*).

accedere non solo ai dati, alle informazioni e ai documenti per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione ma anche a tutte quelle informazioni per le quali non esiste nessun obbligo di pubblicità e di cui l'ente deve assicurare l'estrazione.

A questo punto è possibile evocare la nota immagine dell'Amministrazione trasparente come una "casa di vetro", in quanto vi è il passaggio da una prospettiva del diritto di accesso procedimentale classico, di cui gli art. 22 e ss. l. n. 241/1990, ad una a cui al richiedente è garantito il diritto di conoscere gli atti adottati dalla pubblica amministrazione in funzione del controllo generalizzato da parte dell'opinione pubblica e di piena realizzazione del principio della trasparenza. In conseguenza di ciò si compie il passaggio dal bisogno di conoscere, al diritto di conoscere (*from need to right to know* nella definizione inglese FOIA): si modifica di fatto la precedente trasparenza di tipo "proattivo", cioè realizzata pubblicando sui siti web degli enti i dati e le notizie indicate dalla legge (d.lgs. 33/2013) , per prediligere una trasparenza di tipo "reattivo" ossia in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati.

Altro punto importante riguarda il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, il quale ad opera della legge 190/2012, diveniva parte integrante del Piano di prevenzione della corruzione e per esplicita previsione dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013, obbligatorio per ogni amministrazione compresi, per ciò che in questa sede interessa, anche gli enti locali. Il Programma doveva definire misure, modi e iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione. Il Piano della trasparenza doveva altresì raccordarsi con il Piano delle Performance, alla luce del fatto che il raggiungimento di una maggiore trasparenza doveva costituire innanzitutto un obiettivo organizzativo strategico delle amministrazioni. Il Legislatore inoltre individuava una stretta relazione tra trasparenza e qualità dei servizi pubblici, attraverso la previsione di cui all'art. 11 comma 2 del d.lgs. 286/1999<sup>64</sup>: i parametri di qualità delle prestazioni pubbliche, contemplati dalle

---

<sup>64</sup> Comma abrogato dal D.l. 24 giugno 2014, n.90 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

carte dei servizi, venivano determinati in via principale in relazione ai livelli di trasparenza raggiunti.

Con l'introduzione del d.lgs. 97/2016 il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità viene definitivamente abrogato, rimanendo comunque l'obbligo per tutte le amministrazioni di indicare, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTCP), i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati previsti dalla disciplina di cui al d.lgs. 33/2013. A fianco di queste modifiche relative all'art. 10, resta valido lo schema per cui la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce per ogni Amministrazione un obiettivo strategico, con l'evidente conseguenza di inserire all'interno dei singoli Piani esecutivi di gestione (PEG) o Piani degli obiettivi (PDO), come pure nel Documento unico di programmazione (DUP) le "misure di scopo"<sup>65</sup> da cui far discendere l'erogazione della produttività (indennità di risultato per la performance organizzativa e per la performance individuale).

Nonostante il rinnovato d.lgs. 33/2013 non abbia riservato modifiche al ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione, mantenendo inalterato l'unico articolo ad esso dedicato (art. 44), è necessario prendere atto di come le linee di confine di questa figura vengano sensibilmente variate in ragione della chiara integrazione della pianificazione della trasparenza con quella dell'anticorruzione che la riforma Madia determina<sup>66</sup>. La modifica del ruolo dell'OIV viene individuata infatti non tanto in specifici cambiamenti sulle disposizioni che lo riguardano, quanto piuttosto nella valorizzazione che l'intervento riformatore produce sul ciclo delle performance e sulle peculiarità che in esso si ritrovano in rapporto al tema dell'anticorruzione e della trasparenza. Non è un caso infatti che

---

<sup>65</sup> Così le definisce Lucca M. in *Il d.lgs. n. 33/2013 dopo la riforma Madia, op.cit.*, pag. 42

<sup>66</sup> Tale affermazione si evince anche dallo *Schema Nazionale Anticorruzione 2016* pubblicato dall'Anac, la quale a pag. 2 parla di "maggiore coinvolgimento [...] degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici".

anche in questo settore venga a crearsi quel meccanismo tipico delle performance che conferisce al vertice politico il ruolo di propulsore del ciclo di pianificazione, ai singoli dirigenti il fulcro dell'attività e all'OIV la funzione di verifica e controllo. Entra in gioco in questo contesto anche un altro soggetto, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che a norma del comma 7 dell'art. 1 della l. 190/2012 “segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”. Svolge quindi una funzione preventiva rispetto a quella degli OIV, o ad ogni modo a supporto di questa. Viene a rafforzarsi in questo modo la tutela per il rispetto dei valori della trasparenza e dell'anticorruzione, rinvenibile anche nel nuovo comma 8-*bis* dell'art. 1 della l.190, introdotto dalla lett. *h*) del comma 1 dell' art. 41 del d.lgs. 97/2016 che prevede che l'attività di verifica degli OIV concerna anche il controllo della coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Tali disposizioni ricalcano quanto previsto nel già citato art. 44 del d.lgs. 33/2013, a dimostrazione del fatto che per quanto “la disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza siano ancora ospitate in due corpi normativi distinti (l. 190 e d.lgs. 33/2013), i relativi documenti di pianificazione e i corrispettivi strumenti di verifica e di controllo debbano ritenersi, in tutto e per tutto accomunati e, di fatto, inscindibili”<sup>67</sup>. Viene inoltre ad istituirsi un altro tipo di controllo in capo agli OIV in riferimento ai contenuti della relazione periodica del Responsabile della corruzione (RPC) che include i

---

<sup>67</sup> Canaparo P., (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia – Decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97*, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2016, pag. 225

risultati della propria attività, ai sensi del comma 14 dell'art. 1 della legge 190. Quest'ultimo diviene infatti obbligato a trasmettere la sua relazione non solo all'organo politico ma, per l'appunto, anche all'OIV per la verifica degli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Per lo svolgimento di tale funzione all'OIV vengono peraltro attribuiti nuovi strumenti, previsti dallo stesso comma 8-*bis*), ovvero, la richiesta di informazioni e di documenti al RPC e l'audizione dei dipendenti. Infine, l'OIV, per chiudere il cerchio, deve riferire all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Da ricordare è che il d.lgs. 97/2016 modificando l'art. 12 del d.lgs. 33/2013 obbliga a pubblicare non solo i documenti di programmazione strategico-gestionale, ma anche tutti gli atti prodotti dall'OIV.

Il consolidamento del ruolo dell'OIV all'interno del sistema della trasparenza e dell'anticorruzione diviene garanzia per i cittadini della legittimità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Ad avviso di chi scrive, appare di fatto debole il controllo diffuso della collettività qualora non sia supportato da una combinata azione di organi con competenza tecnica. In un'amministrazione sempre più specialistica in cui i provvedimenti - per quanto debbano essere di facile comprensione - includono inevitabilmente enunciazioni tecniche e scientifiche, consegnare il controllo alla generalità dei cittadini risulta di difficile realizzazione. E' proprio al fine di evitare che la discrezionalità amministrativa prevalga che viene previsto che il controllo civico incroci le forme di verifica tecnica di organismi specialistici, quali appunto gli OIV e i Nuclei di valutazione. Per facilitare la comprensione delle diverse funzioni attribuite agli organi di valutazione in tema di trasparenza e anti-corruzione, anche in questo caso, si fornirà uno schema riepilogativo dei vari compiti previsti dalle norme.

**Funzioni di verifica e garanzia del sistema della trasparenza e anti-corruzione**

- In sede di valutazione della performance organizzativa e individuale, verifica della corretta applicazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'anticorruzione
- Controllo della coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori
- Verifica dei contenuti della Relazione del Responsabile per la corruzione, in merito agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza
- Trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza

#### **2.2.4 Le altre funzioni dell'OIV**

In relazione all'intero sistema di performance management, l'OIV assume una funzione di verifica e garanzia sul suo funzionamento complessivo. Questo ruolo enfatizza il compito di controllore e certificatore indipendente rispetto ai precedenti Nuclei di Valutazione, perché è proprio questa responsabilità di vigilanza che può garantirne una maggior indipendenza dall'organo politico. Nel sistema precedente il Nucleo di Valutazione era obbligato a riferire al Sindaco o alla Giunta in via riservata ed esclusiva in merito agli esiti delle attività svolte nell'esercizio delle proprie funzioni e ciò implicava che le decisioni finali da assumere, soprattutto a riguardo della differenziazione delle retribuzioni di risultato, fossero prese dall'organo politico per garantirsi un consenso interno alla struttura.

Per evitare situazioni simili, l'OIV si connota per un legame molto più forte con gli organi di controllo esterno (ANAC, Corte dei Conti, Funzione Pubblica) in modo da rendere ancora più incisivo il ruolo di garante imparziale ed indipendente della qualità del sistema della performance.

Tali compiti si esplicano:

- nella garanzia del rispetto delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT (ora dal Dipartimento della Funzione Pubblica) per le amministrazioni centrali e nella corretta adozione delle linee guida dell'ANCI e

dell'UPI per gli enti locali; in particolare per quest'ultimi l'OIV risponde direttamente della non corretta applicazione della normativa nei processi di misurazione e valutazione, nonché nell'utilizzo dei premi;

- nella stesura di una relazione annuale sullo stato di attuazione del sistema di performance management dell'ente, risultato della verifica delle funzionalità dei diversi componenti (misurazione, valutazione, trasparenza) e del sistema dei controlli interni;

- nella verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi dettati dall'art. 2, c. 1 del d.lgs. 165/01<sup>68</sup>; l'art. 5, c. 3 del medesimo decreto affiderebbe tale ruolo agli organismi di controllo interno in generale, tuttavia è sensato attribuire tale competenza all'OIV vista la disciplina dell'art. 5 c. 2 che rimette ai dirigenti la decisioni in merito alle determinazioni organizzative, le quali devono essere frutto dell'esercizio autonomo ed incondizionato dei "poteri del privato datore di lavoro" che la norma attribuisce loro;

- nella verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità;

- nella comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate nel funzionamento del sistema di performance management alla Corte dei Conti, una volta anche all'Ispettorato della Funzione Pubblica e alla CIVIT (ora la trasmissione dei dati

---

<sup>68</sup> Questi principi sono i criteri generali cui deve ispirarsi l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 2, c. 1, individua i seguenti criteri:

a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;

b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali;

c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;

d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;

e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche del Paesi dell'Unione Europea.

va fatta al Dipartimento della Funzione Pubblica); tale strumento diventa efficace al fine di stimolare l'ente alla corretta ed effettiva implementazione del sistema di performance management secondo i principi del decreto.

Relativamente infine al tema della verifica del lavoro flessibile:

- l'OIV/Nucleo di valutazione è destinatario del rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, redatto dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 36, c. 3 del D.lgs. 165/2001 entro il 31 dicembre di ogni anno, al fine di combattere gli abusi nel suo utilizzo;

- l'OIV/Nucleo di valutazione comunica al DFP tutti i dati idonei a rilevare le posizioni dirigenziali assegnate a soggetti individuati discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico-amministrativo senza procedure pubbliche di selezione in base a quanto previsto dall'art. 1, c. 39 e 40 della L. 190/2012, allo scopo di assicurare l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di consolidare la divisione tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi.

### **2.2.5 I documenti di rappresentazione della performance: il Piano della Performance e Relazione sulla Performance**

Per concludere l'analisi del ciclo di gestione delle performance negli enti locali è necessario approfondire le logiche e i contenuti del Piano e della Relazione sulla Performance ponendo particolare attenzione all'incarico svolto dall'OIV. L'ANCI, all'interno delle Linee Guida, chiarisce come vi siano “quattro elementi di fondamentale importanza per l'attuazione del ciclo di gestione delle performance: il Piano delle Performance, il Sistema di misurazione e valutazione a livello organizzativo, il Sistema di misurazione e valutazione a livello individuale, e la Relazione sulle performance”, facendo quindi propria l'articolazione del ciclo sancita dall'art. 4 del d.lgs. 150/09.

La definizione di Piano delle Performance è contenuta nell'art. 10 del d.lgs. 150/09. Il citato articolo lo indica come “un documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione

con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori". Esso deve essere redatto e pubblicato sul sito istituzionale ogni anno entro il 31 gennaio. La mancata adozione di questo documento comporta per i dirigenti, che hanno concorso all'inadempimento per omissione o per inerzia, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato e il divieto per l'amministrazione di assumere personale o conferire incarichi di consulenza o di collaborazione.

La delibera CIVIT n. 112/2010<sup>69</sup> al capitolo 3 dà indicazioni accurate con riferimento al processo, alla struttura e ai contenuti del Piano delle Performance. L'iter di definizione segue cinque fasi, al termine delle quali è possibile redigere il Piano che si articola:

- in una prima parte in cui viene definita l'identità dell'organizzazione (chi siamo, cosa facciamo, come operiamo, l'amministrazione in cifre, mandato istituzionale e missione, ecc.);
- segue un'analisi del contesto esterno, che favorisce l'individuazione delle variabili e delle eventuali opportunità da cogliere nell'ambiente in cui si inserisce l'organizzazione, e del contesto interno che identifica i punti di forza e debolezza all'interno della stessa;
- vengono poi definiti gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi; all'interno della logica dell'albero delle performance i primi discendono dalle strategie che si intendono perseguire e per ognuno vengono specificate le risorse finanziarie che serviranno a raggiungere l'obiettivo, utilizzando una programmazione su base triennale. Gli obiettivi operativi od obiettivi esecutivi sono invece diretta

---

<sup>69</sup> Sostituita dalla "Linee Guida per il Piano delle Performance" emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica valide però solo per i Ministeri.

conseguenza degli obiettivi strategici e per ciascuno vengono associati uno o più indicatori, ad ognuno dei quali è attribuito un target (valore atteso), le azioni, i tempi, le risorse e le responsabilità organizzative relative al loro raggiungimento; a tale scopo, vengono predisposti dei “piani operativi” che completano lo schema complessivo dell’albero delle performance;

- infine si darà una descrizione del processo seguito per la redazione del Piano, nonché della coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio e delle eventuali azioni per il miglioramento del ciclo di gestione delle performance;

Una prima constatazione che è necessario fare è se il Piano delle Performance sia un documento di programmazione che va a sommarsi a quelli già esistenti previsti dal TUEL. A tal riguardo, le Linee Guida dell’Anci chiariscono che “il Piano ha il fine di garantire la qualità della rappresentazione della performance dal momento che in esso è esplicitato il processo e le modalità con cui si è arrivati a formulare gli obiettivi dell’amministrazione, nonché l’articolazione complessiva degli stessi”. Tutto questo conduce a dichiarare che il Piano debba includere sicuramente elementi già determinati nei documenti ufficiali di programmazione come le finalità triennali - prima contenute nella RPP (Relazione previsionale e programmatica) poi sostituita dal 2016 dal Documento Unico di Previsione<sup>70</sup> - la selezione degli obiettivi del PEG (Piano esecutivo di gestione), gli standard delle carte dei servizi oppure gli indicatori delle certificazioni di qualità. È possibile constatare perciò una sovrapposizione di alcuni elementi dei vari strumenti regolati dal TUEL ed in particolar modo con i contenuti e la struttura del PEG.

---

<sup>70</sup> E’ il nuovo strumento di programmazione obbligatorio dal 2016 per tutti gli Enti Locali, istituito dal d.lgs. 118/2011 – legge di riforma del sistema di contabilità - al fine di rendere i bilanci delle pubbliche amministrazioni quanto più uniformi e comparabili. Lo scopo di tale documento è di costituire una guida strategica ed operativa per le attività dell’ente e punto di partenza per gli altri documenti di programmazione finanziaria, come il Bilancio di Previsione e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Il DUP sostituisce appunto la vecchia RPP e raggruppa documenti che con l’impianto contabile precedente erano a sé stanti o allegati al Bilancio, quali il Programma del fabbisogno del personale, il Programma triennale dei Lavori pubblici, il Piano delle alienazioni e valorizzazione immobiliari. Si compone infine di due sezioni: una sezione strategica e una sezione operativa.

L'articolazione di quest'ultimo documento è infatti lasciata all'autonoma regolamentazione degli enti e ci si è più volte chiesti se esso possa, attraverso opportune modifiche, configurarsi come il documento raggruppante i diversi aspetti del processo di programmazione e del conseguente controllo e quindi possa coincidere con il Piano delle Performance, tenendo presente che le norme del Decreto Brunetta enfatizzano il concetto di rappresentazione delle performance. A rispondere ci pensano inizialmente i principi del d.lgs. 150/2009, le delibere CIVIT e le Linee guida ANCI che confermano questa possibilità a patto che nel PEG siano determinati:

- “- gli *stakeholder* di riferimento e i relativi bisogni per ciascun centro di responsabilità;
- i raccordi tra tale documento, il Programma di mandato e la ex Relazione previsionale e programmatica;
- gli indicatori della performance organizzativa attesa di ciascun centro di responsabilità;
- gli obiettivi redatti secondo i criteri dell'art. 5, c. 2 del d.lgs. 150/09;
- gli indicatori di impatto e di risultato relativi a ciascun obiettivo.”<sup>71</sup>

Le normative seguenti hanno definitivamente convalidato questa interpretazione: il d.lgs. 174/2012 infatti ha modificato l'art. 169 del TUEL prevedendo che il Piano delle Performance e il Piano dettagliato degli obiettivi (PDO) siano unificati al PEG; tale modifica non ha però avuto effetto fino all'entrata in vigore del d.lgs. 126/2014 che modificando il d.lgs. 118/2011 (contenente le disposizioni sulla contabilità armonizzata), ne ha disposto la definitiva applicazione dall'esercizio finanziario 2015.

Riguardo, poi, l'ambito soggettivo di attuazione della norma il legislatore ha ulteriormente allargato la platea dei soggetti obbligati all'adozione del PEG, includendo anche i Comuni superiori ai 5000 abitanti (precedentemente il limite era di 15.000). Rimane quindi aperta la questione se i Comuni con popolazione

---

<sup>71</sup> Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti Locali. Guida operativa alla gestione del ciclo di della performance, op. cit.*, pag. 309

inferiore alla soglia demografica dei 5.000 siano esentati dall'obbligo di adozione del PEG e del conseguente Piano delle Performance. Il quesito viene risolto dalla deliberazione n. 1/2018/PAR della Corte dei Conti (Sezione controllo per la Regione Sardegna), che ha definitivamente chiarito che il PEG, seppur in forma semplificata – “data la ridotta dimensione di questi enti, che comporta una minima dotazione di personale e spazi angusti nella programmazione della spesa ma comunque necessaria in quanto le norme in materia non hanno previsto aree di esenzione”<sup>72</sup> – deve essere adottato anche dai Comuni inferiori ai 5.000 abitanti. Le motivazioni alla base della sentenza suggeriscono come:

- il Piano delle Performance sia il documento necessario per avviare il ciclo della performance, che in seguito, terminerà con la valutazione e distribuzione dei premi connessi;
- il Peg, per gli Enti Locali, incorpori il Piano degli obiettivi e il Piano delle performance;
- il Peg sia il documento funzionale alla declinazione della programmazione operativa definita nel Dup;
- l'adozione del Dup, sebbene semplificato, sia imposto anche ai piccoli comuni.

Alla luce di ciò, se i comuni con abitanti inferiori ai 5.000, non redigessero il Peg (in quanto per essi l'adozione di questo documento non rappresenta un obbligo ma una facoltà) vedrebbero mancare uno degli elementi fondamentali per assicurare la completezza del ciclo delle performance. A ulteriore dimostrazione di quanto detto, la Corte richiama le norme relative all'anticorruzione e alla trasparenza, che come visto in precedenza<sup>73</sup>, confermano come nel Programma Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza gli obiettivi siano formulati in connessione con la programmazione dell'amministrazione, determinata in via generale nel Piano delle performance e negli altri strumenti di programmazione previsti negli enti locali. Da evidenziare infine che se un ente non predisponesse il Peg è per di più sanzionabile dal dettato del D.lgs. 33/2013. Dunque, a parere di

---

<sup>72</sup> Bisio L., *Per la Corte Piano Performance obbligatorio per i piccoli Comuni*, in *Quotidiano Enti Locali & Pa, Il sole 24 ore*, 30 gen 2018

<sup>73</sup> Si veda paragrafo 2.2.3

chi scrive il PEG, redatto in forma semplificata e che abbia nella propria sezione programmatica i lineamenti essenziali del Piano delle performance, dovrebbe essere un documento presente in tutti i Comuni. Tale adeguamento potrebbe avvenire, come suggerito dalla delibera CIVIT n. 121/2010:

- esplicitando i legami tra indirizzi politici, strategia e operatività;
- esplicitando la gestione degli *outcome*, ovvero degli impatti di politiche e azioni, a partire dalla pianificazione strategica, fino alla comunicazione verso i cittadini;
- esplicitando le azioni volte al miglioramento dei servizi pubblici, possibile con l'uso delle informazioni derivate dai processi di misurazione e valutazione delle performance, nonché da adeguate analisi degli *stakeholder* dell'ente;
- predisponendolo in modo tale da risultare facilmente comunicabile e comprensibile nei confronti dei cittadini.

Da sottolineare che la giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, che generalmente avviene entro il 31 dicembre di ogni anno (co.1) (art. 169 del D.Lgs. n. 267/2000 TU Enti Locali come sostituito dall'art. 74 del D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dal D.Lgs. n. 126/2014).

Al Piano della Performance l'art. 10 accosta un documento da compilare e inserire nel sito istituzionale entro il 30 giugno, denominato "Relazione sulla Performance", la quale "evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato". Essa è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'OIV secondo quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009.

Passando all'analisi del contenuto della Relazione, ancora una volta il rischio è quello di produrre un altro documento che va a sommarsi a quelli già esistenti come la verifica dello Stato di attuazione dei programmi (che nonostante non sia più prevista dall'art. 193 del d.lgs. 267/00, deve comunque essere effettuata ai sensi dell'art. 147-ter, comma 2 del TUEL), la relazione al rendiconto (art. 231

del d.lgs. 267/00), i report del controllo di gestione (art. 147, c. 1, lett. b del d.lgs.267/2000) oppure il referto del controllo di gestione (art. 198 del d.lgs. 267/2000). Per questo, un primo aspetto da non sottovalutare è quello di assicurare un raccordo, sia in termini strutturali sia dal punto di vista dei contenuti, tra il Piano (performance attesa) e la Relazione (performance conseguita) in modo da ottenere un vero e proprio “report” sulla performance, agevolmente collegabile al Piano e molto utile ai fini della valutazione. Questo garantisce agli *stakeholder* di disporre di un utile strumento di *accountability*<sup>74</sup> e non di un semplice resoconto sull’attività svolta.

L’art. 10 del Decreto Brunetta sancisce che “per gli enti locali, fermo restando le previsioni di cui all’art. 169, c. 3-*bis* del d.lgs. 267/2000, la Relazione sulle performance di cui al comma 1, lettere b) può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all’art. 227 del citato decreto legislativo”.

Da considerare anche in questo caso che la mancata adozione del Piano o della Relazione da parte dell’organo di indirizzo politico-amministrativo per omissione o inerzia, è fonte per il titolare dell’organo, che ha erogato i trattamenti e le premialità di cui al Titolo III e che ha concorso alla mancata adozione, di responsabilità amministrativa. Nel caso invece di ritardo, l’ente ha l’onere di comunicare tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come già fatto presente, la Relazione sulle Performance ha come finalità la comunicazione ai cittadini e a tutti gli altri *stakeholder*, interni ed esterni, dei risultati organizzativi ed individuali ottenuti nel corso dell’anno precedente, portando a conclusione così il ciclo di gestione delle performance. Deve indicare inoltre gli eventuali scostamenti registrati rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, proponendo le misure correttive da attuare. Al fine di assicurare una continuità rispetto al Piano delle performance, può essere riproposto il medesimo albero delle performance, integrato per l’appunto dei risultati raggiunti. La CIVIT

---

<sup>74</sup> E’ la responsabilità, da parte degli amministratori, che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di rendicontarne l’uso sia sul piano della regolarità dei conti, sia su quello dell’efficacia della gestione.

(ora ANAC) ha individuato con la delibera n.5/2012, poi, i contenuti delle singole sezioni della Relazione sulle Performance, precisando come essa debba essere un documento snello e comprensibile e corredato, ove necessario, da allegati contenenti le informazioni di maggior dettaglio. Si segnala la sezione dedicata alle “pari opportunità e bilancio di genere” che deve esporre gli obiettivi, le risorse utilizzate e i risultati conseguiti per perseguire le pari opportunità.

Con la delibera n.6/2012 la CIVIT<sup>75</sup> ha inoltre specificato le “Linee guida per la validazione da parte degli OIV della Relazione sulla Performance”. La validazione della Relazione, prevista dall’art. 14, c. 4, lett. c) non può essere vista come una semplice “certificazione” della veridicità dei dati riguardanti i risultati ottenuti dall’amministrazione, ma costituisce uno degli elementi fondamentali per garantire la correttezza e la coerenza del ciclo delle performance.

### **2.3 L’elenco nazionale degli OIV**

In linea generale, per la determinazione dei componenti degli OIV è necessario far riferimento all’Elenco nazionale degli Organismi Indipendenti di Valutazione tenuto e gestito dal DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica) attraverso una piattaforma online e pubblicato in una sezione dedicata del sito del Portale della performance con effetti di pubblicità legale.

L’Elenco nazionale è stato introdotto con il D.p.r. 105/2016, giunto a conclusione di un percorso intrapreso con la previsione dell’articolo 19, c. 10, del D.l. n.90/2014, convertito, con modificazioni dalla legge n. 114/2014, nel quale era sancito che, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore, il Governo adotti un

---

<sup>75</sup> Sia la delibera n.5/2012, sia la delibera n. 6/2012 sono state sostituite dalle “Linee guida per la Relazione annuale sulla performance” emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Da sottolineare però che questo documento è valido per i ministeri, mentre per le Regioni e i propri enti, per le Amministrazioni del servizio sanitario nazionale e per gli Enti locali l’attuazione dei contenuti dell’art. 14 del D.lgs. 150/2009 è rimessa ad un successivo accordo da sottoscrivere ai sensi dell’art. 4 del D.lgs. 281/1997 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni come previsto dall’art. 16, c. 2 del D.lgs. 150/2009 così modificato dal D.lgs. 74/2017. Ad oggi tale Conferenza non è ancora stata svolta per questo motivo per gli Enti Locali valgono ancora le delibere ANAC e gli accordi di collaborazione con ANCI e UPI.

regolamento atto a riordinare le funzioni, trasferite dall'ANAC al Dipartimento della Funzione Pubblica, in materia di misurazione e valutazione della performance. Il riesame della disciplina sarebbe dovuto avvenire in attuazione di alcuni principi generali esplicitati appunto dal c. 10 dell'art. 19, quali in particolare: “la revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche; la progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria; il raccordo con il sistema dei controlli interni e la valutazione indipendente dei sistemi e dei risultati e la conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.” L’emanazione del regolamento oltre il termine stabilito di 180 giorni si è accavallato di fatto a quanto previsto dall’articolo 17, c. 1, lett. r), della legge delega 124/2015 (Riforma Madia), che ha dato al legislatore delegato il compito di adottare decreti attuativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Il frutto è stato il d.lgs. 74/2017 che ha aggiornato il d.lgs. 150/2009, introducendo l’art. 14-*bis* intitolato “Elenco, durata e requisiti dei componenti degli OIV”. A detta degli esperti, una riflessione che viene spontanea fare è se non sarebbe stato utile che “le due normative nascessero, anche temporalmente, coordinate tra loro, evitando una stratificazione progressiva delle norme che, già dai principi e criteri direttivi, in numerosi punti si intersecano e si sovrappongono”<sup>76</sup>. E’ in ogni caso il decreto 105/2016 che definisce la vera disciplina attuativa della gestione dell’Elenco, a cui lo stesso art. 14-*bis* esplicitamente rimanda.

Passando allo studio della normativa, si deduce che la disciplina è applicabile alle sole amministrazioni dello Stato già nella formulazione dell’art. 6, c. 2, d.p.r. n. 105/2016, nel quale si afferma che “l’organismo indipendente di valutazione svolge le funzioni e le attività di cui all’articolo 14 del d.lgs. 150/2009”<sup>77</sup>. Non solo, anche l’art. 1, c.2 del D.M. 2 dicembre 2016<sup>78</sup> recita chiaramente che

---

<sup>76</sup> Tamassia L. e Savazzi A. M., in *Definitivo il decreto che istituisce l’albo nazionale degli OIV, molti i nodi ancora da sciogliere*, Quotidiano Enti Locali & Pa, *Il sole 24 ore*, 9 gen 2017.

<sup>77</sup> Si ricorda che l’articolo 14 non è direttamente applicabile dalle Regioni e dalle Autonomie Locali, in forza dell’esclusione prevista dall’art. 16 dello stesso decreto.

<sup>78</sup> Decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione con il quale si sono stabiliti i requisiti di competenza, esperienza ed integrità per l’iscrizione

“l’iscrizione all’Elenco è condizione necessaria per la partecipazione alle procedure comparative di nomina degli (...) OIV, istituiti (...) presso amministrazioni, agenzie ed enti statali, anche ad ordinamento autonomo”. A dimostrazione di quanto finora dichiarato, con la nota circolare n.3550 del 19 gennaio 2017 il DFP ha disposto che “le amministrazioni diverse da quelle individuate dall’art. 1, c. 2 del citato D.M. valutano, nell’ambito della propria autonomia e secondo i rispettivi ordinamenti, se richiedere il requisito dell’iscrizione nell’Elenco nazionale, quale condizione per la nomina dei componenti del proprio OIV secondo il sistema di cui al d.lgs. n. 150/2009, aderendo conseguentemente alla disciplina del D.P.R. n. 105/2016 e dello stesso D.M. 2 dicembre 2016”. Di conseguenza, se l’autonomia locale scegliesse di affidare ad un OIV iscritto all’Elenco, il compito di valutazione della performance, allora si troverebbe nella condizione di applicare *tout court* le regole e le condizioni previste dal decreto Brunetta e dai già menzionati decreti. Al contrario, qualora l’ente locale abbia scelto di nominare un Nucleo di valutazione o altro organismo diversamente chiamato<sup>79</sup> non dovrà richiedere obbligatoriamente come requisito l’iscrizione all’Elenco e non sarà perciò soggetto alle norme imposte dal d.lgs. 150/2009, con tutti i vincoli e i limiti del caso. A rigor di logica, la seconda soluzione fa venire meno anche il limite quantitativo relativo all’appartenenza a più OIV (definito, dal c. 1 dell’art. 8 del decreto attuativo, per un massimo di tre – ad eccezione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni il cui limite è pari a uno così come per i componenti di organismi facenti parte di amministrazioni con più di mille dipendenti -) essendo esplicitamente riferito ai soggetti che sono iscritti nell’elenco e tenuto conto del fatto che il DFP non rilascia più il parere originariamente previsto per la nomina. Ciò significa che chi riveste la carica di Nucleo di valutazione all’interno di una realtà comunale o regionale o di un ente del servizio sanitario nazionale, può liberamente assumere le medesime funzioni in altri enti per un numero superiore a tre.

---

all’Elenco e i relativi limiti all’appartenenza a più OIV. L’adozione di tale decreto ministeriale è espressa previsione dell’art. 6, c. 4 del d.p.r. 105/2016.

<sup>79</sup> Alcuni Comuni li hanno definiti “Organismo comunale di valutazione” (Es. San Giovanni Lupatoto VR)

L'art. 14-*bis* affida poi la nomina dell'OIV all'organo di indirizzo politico-amministrativo, il quale effettua la scelta tra gli iscritti all'elenco previa procedura selettiva pubblica. Si ritiene quindi che la decisione e la relativa selezione debba essere compiuta dal Sindaco o dal presidente della Provincia, anche se al riguardo la giurisprudenza ha espresso dei pareri contrastanti<sup>80</sup>. L'art. 14 chiarisce tra l'altro che "i componenti dell'OIV non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione".

La procedura di scelta è alquanto rigorosa poiché la nomina è nulla qualora l'amministrazione non rispetti le modalità e i requisiti stabiliti dalla norma ed è lo stesso DFP che deve segnalare l'eventuale violazione delle disposizioni concernenti il meccanismo di elezione.

Possono iscriversi all'Elenco coloro i quali sono in possesso di determinati requisiti: a) generali; b) di competenza e di esperienza; c) di integrità per le cui specifiche si rimanda all'art. 2 del DM. Non è scontato ricordare che possono essere nominati solo i soggetti iscritti da almeno sei mesi e che, dopo l'iscrizione, questi vengono suddivisi in tre fasce professionali, in base sostanzialmente alle conoscenze in determinate materie e all'esperienza, valutata in funzione degli anni ricoperti nella veste di OIV o di altro organismo di valutazione e della dimensione (in termini di dipendenti) degli enti nei quali si è prestata l'attività<sup>81</sup>. La permanenza, peraltro, nell'elenco è subordinata nel tempo all'acquisizione di un certo numero di crediti formativi (quaranta nel triennio precedente al rinnovo),

---

<sup>80</sup> La delibera CIVIT n. 21/2012 sostiene l'interpretazione secondo la quale è il Sindaco, per questo tipo di funzione, l'organo di indirizzo politico-amministrativo. Anche il TAR Puglia ha confermato questa visione con la sentenza n.3121/2014. In senso diverso si è espresso invece il TAR Campania con la sentenza n. 2347/2015 chiarendo che "in base all'ordinamento degli Enti Locali, è il Consiglio Comunale l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Ente locale e che conseguentemente, in base al combinato disposto dell'art. 14 c. 3 del d.lgs. 150/2009 e dell'art. 42 c. 1 del d.lgs. 267/2000, deve ritenersi spettare all'organo consiliare e non al Sindaco la competenza alla nomina del Nucleo di Valutazione". L'art. 14, c. 3 è stato abrogato dal DPR 105/2016 ma le stesse parole sono usate sia dall'art. 14-*bis* e dal DM 2 dicembre 2016.

<sup>81</sup> Si rimanda all'art.5, c.2 del D.M. per l'individuazione delle fasce.

attraverso la partecipazione a corsi, convegni, seminari organizzati da istituzioni pubbliche con la finalità di migliorare le competenze professionali dei soggetti e di garantirne una uniformazione metodologica nell'espletamento delle funzioni di competenza. La perdita dei requisiti per la permanenza nell'Elenco implica inoltre la cessazione dell'incarico e simile risultato si produce nel caso di decadenza o cancellazione dall'Elenco nazionale, ossia in caso di mancato rinnovo dell'iscrizione allo stesso Elenco.

Le amministrazioni, secondo quanto previsto dall'art. 14 d.lgs. 150/2009, devono, di norma, costituire l'OIV in forma collegiale con tre componenti. È la stessa disposizione a prevedere che è il Dipartimento della Funzione Pubblica che individua i criteri in base ai quali è possibile costituire l'Organismo in forma monocratica, così come definisce i casi in cui "sono costituiti Organismi in forma associata tra più pubbliche amministrazioni". "È da ritenere, in attesa dei criteri che saranno definiti da Palazzo Vidoni<sup>82</sup> e dell'accordo in sede di Conferenza unificata, previsto dall'articolo 16 del d.lgs. 150/2009, che le amministrazioni possano comunque definire regole interne che prevedano la composizione monocratica o prevedere, tramite apposite convenzioni con altri enti, la costituzione in forma associata; regole interne che andranno adeguate all'eventuale accordo (per gli enti territoriali) e ai criteri definiti dal DFP (per le amministrazioni statali)"<sup>83</sup>.

La durata dell'incarico è di tre anni, rinnovabile una sola volta presso la medesima Amministrazione e previa nuova procedura selettiva. Non è possibile per nessuna ragione prevedere la decadenza dall'ufficio per conclusione, ordinaria o anticipata, del mandato dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Da sottolineare che l'eventuale revoca deve essere adeguatamente motivata. Non è banale tale affermazione in quanto nella prassi degli enti locali, molto spesso si assiste a nomine che hanno come riferimento archi temporali più brevi o a proroghe di qualche mese per allineare la durata dell'organismo a quella dell'amministrazione, indebolendo l'opportunità di un'azione concreta e fattiva,

---

<sup>82</sup> Sede del Ministero della Funzione Pubblica.

<sup>83</sup> Tamassia L., Savazzi A. M., *Nuovi OIV, in attesa di criteri possibile la composizione monocratica o la costituzione in forma associata*, *Quotidiano degli Enti Locali & della Pa*, Il sole 24 ore, 10/2017.

esercitata in autonomia. Come infatti si è potuto già constatare la normativa relativa all'art. 14 e 14-*bis* ed i decreti correlati, è applicabile alle regioni, agli enti locali e alle strutture del Servizio Sanitario Nazionale qualora abbiano scelto di affidare l'incarico ad un OIV iscritto nel citato Elenco, ma non quando abbiano optato per l'istituzione di un Nucleo di valutazione.

Al fine di individuare i casi in cui le amministrazioni da ultimo elencate abbiano inteso costituire un OIV ai sensi del d.lgs. 150/2009, il DFP (tramite le FAQ pubblicate sul portale delle performance) spiega come non si possa fare riferimento al solo dato formale dell'espresso richiamo negli atti all'articolo 14. Diventa indispensabile a questo punto ricostruire le scelte compiute dall'amministrazione, sia sul profilo funzionale che su quello organizzativo, che attengono all'iter della costituzione e nomina dell'Organismo.

Il DFP ritiene che si possano ravvisare degli "indici sintomatici" della volontà dell'ente di costituire un OIV ai sensi del decreto Brunetta, con relativa applicazione dei limiti di appartenenza di cui all'articolo 8 del D.M. 2 dicembre 2016:

“- sostanziale riconducibilità delle funzioni assegnate a quelle elencate dall'articolo 14 del d.lgs. 150/2009, ferme restando le peculiarità delle amministrazioni diverse da quelle individuate dall'articolo 1, comma 2 del citato D.M.;

- espressa previsione negli atti costitutivi e negli atti relativi alla nomina della necessità di svolgimento di apposita procedura selettiva cui possono partecipare esclusivamente i soggetti iscritti nell'Elenco Nazionale OIV, che siano in possesso di tutti i requisiti previsti dagli articoli 14 e 14-bis del d.lgs. 150/2009, nonché del D.M. 2 dicembre 2016 (articolo 7);

- durata dell'incarico e modalità di eventuale rinnovo conformi a quanto previsto dall'articolo 14-bis del d.lgs. 150/2009 e dall'articolo 7 del citato D.M. (comma 8);

- avviso di selezione e relativi esiti pubblicati sul Portale della performance del Dipartimento della funzione pubblica.”

È perciò plausibile ritenere che, al verificarsi di tutte le condizioni citate, l'amministrazione abbia optato per aderire alla disciplina statale, con conseguente

applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 del D.M.; sarà premura della stessa amministrazione controllare il rispetto di tutti i requisiti da parte del soggetto nominato nonché il non superamento del limite del numero massimo di incarichi<sup>84</sup>. In ogni caso, gli iscritti all'Elenco sono tenuti all'aggiornamento di propri dati con particolare attenzione ai requisiti di cui all'articolo 2 del D.M., ai mandati di OIV ricoperti e ai crediti formativi acquisiti.

## **2.4 Gli organi statali in materia di performance**

All'interno del contesto nel quale si muovono gli Organismi Indipendenti di Valutazione non si può non esaminare le funzioni attribuite all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC, ex CIVIT) e al Dipartimento della Funzione Pubblica. Per questo sarà fatto un breve *excursus* al fine di dare una visione esauriente delle funzioni dei soggetti che operano all'interno del ciclo delle performance.

### **2.4.1 L'ANAC (ex CIVIT) come soggetto per la lotta e la prevenzione della corruzione**

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nasce, come già ribadito, nel 2009 con il D.lgs. 150/2009 con forse il troppo ambizioso obiettivo di controllo sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sull'efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche. In particolare alla CIVIT era stato assegnato il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere:

- alla misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni;
- alla definizione degli standard dei servizi pubblici;
- alla trasparenza ed integrità delle pubbliche amministrazioni medesime.

---

<sup>84</sup> L'ente ha la facoltà di domandare anche una dichiarazione sostitutiva all'interessato, svolgendo poi i controlli in ordine alla veridicità ai sensi del D.P.R. 445/2000

Un onere particolarmente arduo, a cui però non sono susseguiti risultati significativi nel corso degli anni, sia per il non averle attribuito poteri reali per incidere sulle incrostazioni burocratiche, sia per la mancanza di personale per attendere a delle incombenze così importanti. Nonostante ciò, con la legge 6 novembre 2012 n.190 (nota come legge anticorruzione), venne affidata proprio alla CIVIT anche la funzione di monitorare il rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In realtà tale compito venne attribuito per una parte al Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui spettava, tra gli altri compiti, quello di adottare il piano nazionale della prevenzione al quale tutte le amministrazioni dovevano conformarsi per predisporre i propri piani. A ben vedere, si trattava di una scelta discutibile in quanto creava un'Autorità anticorruzione "zoppa" ma che tuttavia segnava un passaggio di cruciale importanza, dato che pure l'Italia si dotava di un organismo che si sarebbe dovuto occupare di prevenzione della corruzione, adeguandosi quindi alle raccomandazioni internazionali.

È poi con la legge 125 del 30 ottobre 2013 che la CIVIT ha acquisito il nome più appropriato e allo stesso tempo simbolico di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Il grande limite che fu riscontrato nel breve periodo in cui l'organismo operò anche come autorità anticorruzione, fu la mancanza di personale adatto a svolgere le molteplici funzioni assegnate.

Per questo fu intrapreso un percorso di cambiamento sfociato nel D.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 che ha disposto con l'art. 19, comma 9 "di concentrare l'attività dell'ANAC sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, mentre le funzioni della predetta Autorità in materia di valutazione della performance, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del d.lgs. 150/2009, sono state trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri". Il decreto legge in esame ha soppresso, tra l'altro,

l'AVCP<sup>85</sup> e trasferito all'ANAC le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici.

Attualmente la missione istituzionale dell'ANAC è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, delle società partecipate e controllate, anche attraverso l'utilizzo della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali e al contempo aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse. L'obiettivo è quello di monitorare ogni settore della pubblica amministrazione (contratti pubblici, incarichi) che potenzialmente possa provocare fenomeni corruttivi, riducendo tuttavia i controlli formali, che comportano peraltro appesantimenti procedurali ed aumentano i costi con ricadute negative sui cittadini e le imprese. Tale attività è possibile orientando i comportamenti degli impiegati pubblici, con assistenza in sede consultiva e di regolazione, nonché tramite attività conoscitiva.

In termini organizzativi, l'ANAC è un'autorità amministrativa indipendente composta da 5 membri di cui uno è presidente, rimanenti in carica per 6 anni. L'ultimo consiglio, nominato nel 2014, vede come presidente Raffaele Cantone.

#### **2.4.2 La funzione di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica**

La Riforma Madia, con la modifica dell'art. 7 ad opera del D.lgs. 74/2017, ha definitivamente confermato l'eliminazione dell'ANAC dai soggetti cui spetta la valutazione e la misurazione delle performance e previsto, con il comma 2-*bis* che il Dipartimento della Funzione Pubblica emani delle linee guida in cui vengono impartiti gli indirizzi, in coerenza dei quali, le pubbliche amministrazioni adottano il regolamento disciplinante il sistema di misurazione e valutazione delle performance, e “le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del Sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio”.

---

<sup>85</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Assume rilevanza anche il già menzionato DPR 105/2016 recante norme per il riordino dei compiti in materia di misurazione e valutazione della performance trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica, con il quale si istituisce tra l'altro la "Commissione tecnica per la performance", composta da cinque componenti che restano in carica per un periodo di due anni, con mandato rinnovabile una sola volta. Alla Commissione si affidano funzioni consultive a supporto del DFP nell'esercizio delle funzioni attribuite dal regolamento.

Dunque, nel testo aggiornato del D.lgs. 150/2009 tutti i rinvii alle competenze dell'ex CIVIT in materia di performance sono stati esattamente ricondotti alla competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al DFP, pertanto, spettano i compiti di promozione, indirizzo e coordinamento del sistema di gestione delle performance, benché, su taluni aspetti specifici di tale sistema l'applicabilità agli enti locali sia condizionata dall'intervento delle prescritte intese nell'ambito del meccanismo delle Conferenze. Rispetto al passato, viene tuttavia data maggior importanza al raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, che è indicata come prima funzione nel regolamento. Al fine di dare un quadro completo le altre attività riguardano: l'indirizzo in merito alla struttura di piani e relazioni sulla performance; il controllo del grado di realizzazione degli indirizzi; lo sviluppo di linee guida in materia, soprattutto, di performance organizzativa; la promozione di interventi diretti ad aumentare l'efficacia dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, nonché la loro integrazione con i sistemi di gestione del rischio; il supporto alla sperimentazione di buone pratiche considerando anche le esperienze di regioni ed enti locali; l'accessibilità al "portale delle performance" che include i documenti e i dati relativi al ciclo di gestione delle performance; la predisposizione di una relazione periodica sul ciclo della performance delle amministrazioni centrali.

Significativa è anche l'assegnazione al DFP del ruolo di promuovere la costituzione della Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni

pubbliche<sup>86</sup>, per mezzo della quale si intende valorizzare le esperienze di valutazione esterna delle pubbliche amministrazioni e dei relativi impatti, per facilitare la condivisione di esperienze ed arrivare alla definizione di metodologie comuni. Questo porta notevoli effetti sulla misurazione della performance organizzativa, soprattutto in quegli ambiti definiti dall'art. 8 del D.lgs. 150/2009, in relazione ai quali ha peso sia la valutazione esterna che la misurazione attraverso indicatori d'impatto. Il dialogo tra i soggetti che vi prenderebbero parte sarebbe all'interno del c.d. "portale della performance".

Nell'ambito del lavoro che si sta svolgendo, in questa sede interessa precisare il collegamento tra l'Organismo Indipendente di Valutazione e il Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'OIV, in base a quanto disposto dall'art. 14, c. 4, lett. f), è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal DFP. Sebbene la norma non sia di diretta applicazione per gli enti territoriali, si ricorda che lo è l'art. 7 per il quale l'OIV è uno degli organi deputati allo svolgimento della funzione di misurazione e valutazione delle performance in quanto ad esso compete dar l'autorizzazione per l'adozione del regolamento disciplinante il sistema di misurazione e valutazione delle performance e di conseguenza accertare che il Sistema segua gli indirizzi impartiti dal DFP. Di rilievo è inoltre la funzione, già esaminata in precedenza (a cui si rimanda), secondo la quale "il Dipartimento della Funzione Pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli Organismi Indipendenti di Valutazione" nelle amministrazioni, anche attraverso la gestione dell'Elenco nazionale dei componenti degli OIV. In base a quanto sancito dall'art. 3 del DPR 105/2016 il DFP inoltre verifica il loro operato, ne promuove la razionalizzazione "al fine di contenerne il numero ed accrescerne la funzionalità, attraverso indirizzi di comparto", elabora criteri e parametri per i compensi, promuove e supporta la collaborazione tra OIV e le attività di aggiornamento dei componenti.

---

<sup>86</sup> Allo stato non si ha notizia dello sviluppo di tale specifica attività di promozione.

## 2.5 Lo “stato dell’arte” della normativa sugli OIV

Nel presente capitolo si è quindi cercato di dare una visione insieme delle funzioni svolte dagli organi di valutazione, ponendo particolare attenzione alla realtà degli enti territoriali. Si è potuto constatare come il ruolo svolto da questi soggetti sia di fondamentale importanza per la garanzia del corretto funzionamento del ciclo di gestione delle performance, e come la Riforma Madia abbia cercato di rinforzare l’indipendenza e la terzietà di questi soggetti.

È possibile al fine di dare un quadro complessivo delle funzioni svolte dagli organi di valutazione, riprendere la divisione degli ambiti applicativi di azione degli OIV/Nuclei di valutazione, congetturata nella tabella presentata a fine primo capitolo. In grassetto verranno espone le “nuove” funzioni assegnate dal Decreto Brunetta, da ultimo aggiornato dalla Riforma Madia e dal D.lgs. 33/2013 per quel che riguarda le funzioni in tema di trasparenza.

<b>Elementi del sistema di performance management</b>	<b>Funzioni dei NdV pre-decreto Brunetta</b>	<b>Raccordo con le funzioni degli OIV</b>
<b>SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE</b>	Supporto alla definizione dei sistemi di valutazione (art. 6, CCNL Dip. 31/3/99)	Definizione del sistema di misurazione e valutazione, in sede di prima attuazione.
	Supporto alla Giunta per il sistema di definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato	<b>Formulazione parere preventivo e vincolante in caso di modifica del Sistema</b>
	Supporto per la definizione degli strumenti per il controllo strategico (art. 147, c. 1, lett. d), Tuel)	Esercizio delle attività di controllo strategico a supporto dell’organo di indirizzo politico-amministrativo
	Definizione della proposta di valutazione dei dirigenti (art. 147 Tuel, artt. 23, 23-bis e 23-ter CCNL Dir 10/04/96, art. 14 CCNL Dir 23/12/99)	Definizione della proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice da indirizzare all’organo politico
	Verifica del rispetto dei criteri adottati per la valutazione dei risultati di dipendenti e P.O. (art. 6 CCNL Dip 31/3/99)	Garanzia sulla correttezza dei processi di misurazione e valutazione, secondo i principi del decreto e dei regolamenti
	Certificazione dei risultati conseguiti, attraverso le risultanze	Validazione della relazione sulle performance e controllo della

	dei sistemi di valutazione (artt. 26 e 29 CCNL Dir 23/12/99, art. 37 CCNL Dip 22/10/2004)	sua pubblicazione sul sito istituzionale.
	Certificazione del reale conseguimento degli obiettivi di miglioramento quali-quantitativo (art. 18 CCNL Dip 1/4/99)	<b>Verifica della predisposizione degli strumenti atti a rilevare il grado di soddisfazione dei cittadini.</b>
		<b>Misurazione e valutazione delle performance nel suo complesso</b>
<b>SISTEMA PREMIALE</b>	Definizione della proposta di assegnazione della retribuzione di risultato dei dirigenti (art. 147, c. 1, lett. c) Tuel, art. 14 CCNL Dir 23/12/99)	Definizione della proposta di attribuzione dei premi ai dirigenti di vertice, da indirizzare all'organo politico.
	Pesatura delle posizioni dirigenziali (art. 27 CCNL Dir 23/12/99)	Supporto all'ente nella definizione del sistema premiale
	Verifica del rispetto dei criteri adottati per la pesatura delle posizioni organizzative (artt. 9 e 10 CCNL Dip 31/3/99)	
	Accertamento delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità (art. 15, c. 4, CCNL Dip 1/4/99)	Validazione dei risparmi sui costi di funzionamento conseguiti dall'ente, ai fini della loro destinazione parziale al premio di efficienza
	Controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 48, c. 6, d.lgs. 165/01). Attribuita ai nuclei di valutazione in caso di assenza dell'organo di revisione	
	Invio annuale di informazioni sui costi della contrattazione alla Corte dei Conti (dirigenti e personale dei livelli) (art. 40-bis, c. 2, d.lgs. 165/01) Attribuita ai nuclei nei casi di assenza dell'organo di revisione	
		<b>Garanzia sulla correttezza del sistema premiante, secondo quanto previsto dal decreto, dalla contrattazione e dai regolamenti</b>
		<b>Assegnazione del premio annuale per l'innovazione, sulla base di una valutazione comparativa delle candidature</b>

		<b>presentate</b>
<b>FUNZIONI RIFERITE ALL'INTERO SISTEMA DI PERFORMANCE MANAGEMENT</b>	Verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati dell'art. 2, c. 1 del d.lgs. 165/01 e proposta di correttivi	Verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati dell'art. 2, c. 1 del d.lgs. 165/01 e proposta di correttivi
		<b>Applicazione corretta delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal DFP, dall'ANCI e dall'UPI. Per queste ultime è direttamente responsabile</b>
		<b>Monitoraggio del sistema della valutazione e della trasparenza ed integrità dei controlli interni ed elaborazione di una relazione annuale sullo stato di attuazione dello stesso</b>
		<b>Comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate nel sistema di performance management agli organi di governo, alla Corte dei Conti e al DFP</b>
		<b>Verifica dei risultati e delle buone prassi nella promozione delle pari opportunità</b>
		<b>Recepimento della relazione annuale sul lavoro flessibile di cui all'art. 36, c. 3., D.lgs. 165/2001</b>
		<b>Comunicazione al DFP di tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (artt. 39 e 40 della l. 190/2012)</b>
<b>SISTEMA DI TRASPARENZA ED INTEGRITA' (anticorruzione)</b>		<b>In sede di valutazione della performance organizzativa e individuale, verifica della corretta applicazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'anticorruzione</b>

		<b>Controllo della coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori</b>
		<b>Verifica dei contenuti della Relazione del Responsabile per la corruzione, in merito agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza</b>
		<b>Trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza</b>

È facilmente intuibile come il ruolo degli Organismi indipendenti di Valutazione abbia subito un significativo potenziamento dalle varie modifiche apportate al d.lgs. 150/2009. Le competenze sono state amplificate e diversificate e si sono progressivamente arricchite nel corso del tempo. A ben vedere le funzioni in origine assegnate agli OIV erano più attinenti alla configurazione originaria del Nucleo di valutazione, rivolte a garantire la correttezza dei processi di misurazione della performance, di certificazione dei livelli conseguiti e di proposta della valutazione annuale delle figure dirigenziali (o posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza) al vertice dell'amministrazione. In seguito, il legislatore ha innanzitutto esteso le competenze degli organismi di valutazione alla disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza (recata dalla L. n. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013), sia per quanto concerne il livello di conseguimento degli obiettivi specifici, sia avuto riguardo all'attuazione delle misure, con successiva segnalazione all'ANAC. Se si operasse una sistematizzazione delle "nuove" funzioni è ragionevole evidenziare che esse riguardano:

- *attività di validazione*: con riferimento al rilascio del parere preventivo sul sistema di misurazione e valutazione delle performance; si aggiunge quindi all'attività di validazione della Relazione sulle performance;

- *attività di interlocuzione*:

a) con i cittadini in vista della migliore verifica del livello di qualità e di soddisfazione degli utenti; la predisposizione degli strumenti attraverso cui avviene questa comunicazione diventa condizione indispensabile anche ai fini della validazione della Relazione;

b) con gli organi esterni: al fine della comunicazione tempestiva di eventuali criticità rilevate nel Sistema di misurazione e valutazione e in quello relativo alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- *attività di valutazione*: che non si conclude nella proposta di valutazione dei dirigenti di vertice, ma riguarda anche il sistema di misurazione e valutazione nel suo complesso;

- *attività di certificazione/garanzia*: non solo per rendere possibile l'accesso a determinati incrementi ai fondi incentivanti, ma anche al fine del corretto adempimento degli obblighi di trasparenza;

- *attività di monitoraggio*, sia del sistema di misurazione e valutazione delle performance rispetto agli obiettivi programmati, sia con riguardo al sistema della trasparenza ed integrità che si conclude nella predisposizione di un'apposita relazione; l'attività di verifica si estende anche alla corretta promozione delle pari opportunità e al controllo della coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale.

## **Capitolo 3: LA “MULTIFORMITÀ” DELLE REGOLE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI**

### ***Premessa***

Dall'analisi finora svolta è possibile constatare come le regioni, le amministrazioni del Servizio Sanitario nazionale e gli enti locali stante il mancato rinvio dell'art. 16, c. 2, del D.lgs. n. 150 del 2009, all'art. 14 dello stesso decreto, abbiano la facoltà di scegliere fra: nominare un Organismo Indipendente di Valutazione, con la conseguenza di aver l'obbligo di applicazione delle norme previste per l'appunto dal Decreto Brunetta e dai vari decreti da questo richiamati, oppure di costituire un organo di valutazione (chiamato anche Nucleo di valutazione) vincolato al rispetto delle sole previsioni di principio del decreto in esame.

Da non dimenticare che il D.lgs. 74/2017 ha modificato l'art. 16 del D.lgs. 150/2009 prevedendo che per le disposizioni non direttamente applicabili agli Enti territoriali, la loro applicabilità è condizionata all'accordo in sede di Conferenza unificata. In data odierna non si ha ancora conoscenza del suo svolgimento, motivo per il quale gli Enti territoriali possono continuare a decidere nell'ambito della loro autonomia se introdurre o meno nel proprio ordinamento l'Organismo indipendente di valutazione. Di fatto, sebbene l'art. 30 del D.lgs. 150/2009, comma 4, abroghi le disposizioni del d.lgs. n.286/1999 che disciplinavano i Nuclei di valutazione, la fonte principale dei controlli per gli enti locali resta l'art. 147 del d.lgs. 267/2000 (TUEL). Il fatto che il Decreto Brunetta non annulli esplicitamente tale disposizione, lascia agli enti locali ampia autonomia normativa e organizzativa nella definizione dei propri organi interni.

Per questo possono configurarsi una “multiformità” di situazioni all'interno di queste realtà alle quali con questo lavoro si cercherà di fornire una chiave di lettura.

### **3.1 Oiv o nucleo di valutazione per gli enti locali?**

La scelta, come si è anticipato in precedenza, non è obbligata, dal momento che le disposizioni contenute nell'art. 14 e 14-*bis*, nel D.P.R. 105/2016, nel D.M. 2 dicembre 2016, non sono direttamente applicabili per gli enti territoriali, con il chiaro effetto che questi potrebbero mantenere l'originale impostazione dei Nuclei di valutazione. Nella prassi operativa tale preferenza ha condotto alla diffusione di denominazioni, che si sono accostate all'espressione dell'organismo indipendente di valutazione senza un recepimento totale ed integrale e che hanno gradualmente incrementato l'insieme delle scelte effettivamente realizzate (o realizzabili) da parte delle Amministrazioni Locali. Si sono così generati profili alternativi, intermedi tra l'iniziale formula dei nuclei di valutazione e la nuova struttura degli organismi indipendenti di valutazione, acquisendo il nome di nuclei indipendenti di valutazione, di organismi di valutazione della performance, di struttura indipendente di valutazione o simili. Chiaramente, nel caso si opti per la costituzione di un OIV, gli Enti Locali sono obbligati ad adottare integralmente la disciplina prevista dal D.lgs. 150/2009, sia per quanto riguarda la composizione sia per le competenze. Nello stesso modo, d'altro canto, si sono pronunciati anche gli indirizzi ufficiali che hanno assicurato alle amministrazioni pubbliche territoriali un'ampia facoltà di scelta, naturalmente motivandone la decisione nel momento di adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Assume particolare rilevanza la delibera CIVIT n. 23/2012, la quale chiarisce la questione in modo molto efficace, affermando che: “- le regioni e gli enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, hanno la facoltà e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16; - qualora, invece, le regioni e gli enti locali – in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del D.lgs. 150/2009 o, in mancanza di quest'ultima, per autonoma decisione – procedano alla nomina dell'OIV, dovranno individuarne i componenti in conformità all'art. 14 del citato decreto e tenendo conto dei

requisiti previsti dalla delibera n. 4/2010, come integrata dalla delibera n. 107/2010 del 29 settembre 2010”. Questi orientamenti trovano ulteriore conferma in una successiva delibera CIVIT, la n. 12/2013, e nella stessa giurisprudenza (la magistratura contabile si è espressa più volte nella medesima direzione)<sup>87</sup>.

Di conseguenza le Amministrazioni Pubbliche Locali hanno a disposizione diverse alternative:

- a) accogliere il modello “standard” previsto dallo stesso provvedimento, e quindi nominare un OIV a tutti gli effetti con tutte le conseguenze e i vincoli del caso;
- b) prevedere la nomina di un organismo che mutua non solo le competenze, ma anche i requisiti di nomina e le procedure di selezione degli OIV; al fine di individuare i casi in cui un’amministrazione abbia preferito costituire un OIV, è possibile far riferimento a quanto esposto nel paragrafo 2.3 a proposito di alcuni “indici sintomatici” che farebbero presupporre la volontà dell’ente di eleggere un Organismo Indipendente di Valutazione;
- c) delineare diversamente il profilo del valutatore, sia in termini di denominazione (continuando perciò a chiamarlo anche Nucleo di Valutazione) sia in termini di funzioni svolte, evitando di attenersi ai rigidi requisiti di individuazione (tra cui si ricorda il principio di esclusività) e al procedimento di nomina. La scelta esposta non preclude in ogni caso che all’organismo in questione non possano essere affidate delle competenze tipiche degli OIV, che in alcuni casi (si consideri, a titolo esemplificativo, la misurazione e valutazione delle performance prevista dall’art. 7 e l’attestazione relativa alla trasparenza prevista dall’art. 44 del d.lgs. 33/2013) sarebbero comunque attribuite ad un organo analogo in carica presso l’amministrazione.

---

<sup>87</sup> Si veda a titolo di esempio la deliberazione n. 325/2011 della Sezione Regionale di Controllo della Lombardia della Corte dei Conti, secondo cui diviene una facoltà e non un obbligo per gli Enti comunali l’allineamento del proprio regolamento alle disposizioni contenute nell’art. 14 del decreto Brunetta. Qualora però l’ente comunale decidesse di costituire un OIV, quest’ultimo dovrà adeguarsi ai principi sanciti dall’art. 14 e perciò non potranno essere nominati soggetti legati all’organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali) e per la nomina non dovranno susseguire nuovi o maggiori costi per la finanza dell’ente comunale.

Negli enti locali di minor dimensione, molto spesso si preferisce adottare l'ultima soluzione prospettata. Ciò consente al Segretario comunale o al Direttore Generale di essere componente del Nucleo di Valutazione, non operando in questo caso le diverse cause di incompatibilità previste dalla legislazione nazionale. Tale scelta inoltre ricade frequentemente nella figura del Segretario in quanto gli enti più piccoli, obbligati al rispetto del principio secondo il quale “non devono derivare nuovi oneri per la finanza pubblica”, non possono agire diversamente, pur consapevoli che questo contrasta con una delle funzioni principali degli organi di valutazione: la proposta di valutazione del personale dirigenziale di vertice (si tratterebbe infatti di una sovrapposizione tra valutatore e valutato).

A tal proposito è importante segnalare anche la delibera ANAC 22 novembre 2017 n. 1208, con la quale si sottolinea che negli enti territoriali, quando il Segretario è parte del nucleo di valutazione e, allo stesso tempo, incaricato come Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, debba appunto controllare l'operato di sé stesso, ad esempio per quanto riguarda le attestazioni sulla trasparenza. È palese il generarsi di conflitti di interesse nei termini sopra specificati che l'ANAC auspica vengano risolti dalle amministrazioni, trovando “delle soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge funzioni dell'OIV”.

Dunque, il carattere plurimorfico del sistema della performance nell'ambito delle autonomie territoriali è l'effetto della “catena” di richiami e mancati rinvii, degli articoli 16, 31 e 74 del d.lgs. 150/2009; l'esistenza di alcune disposizioni di immediata e diretta attuazione per tutte le amministrazioni, ma anche di altre comprendenti principi da adeguare nelle singole realtà e di disposizioni sprovviste di qualsivoglia rinvio ha, di fatto, portato ad una sorta di “campo libero” per le Regioni, gli enti del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali. Il quadro normativo presentato autorizza quindi un ventaglio di interpretazioni, circa il ruolo che gli OIV sono chiamati a coprire, tanto in ordine alla loro strutturazione e alla loro collocazione nel sistema, quanto ai suoi poteri e alle dinamiche del suo

rapporto con l'amministrazione; beninteso, la situazione appena descritta porta quindi ad una sorta di incertezza su cosa sia corretto o meno applicare (a parte i principi a cui anche le amministrazioni locali sono obbligate ad adeguarsi). Si pensi al sistema di misurazione e valutazione delle performance per esteso, un ente potrebbe far leva sulle proprie prerogative per strutturare documenti anche sensibilmente divergenti dagli indirizzi metodologici impartiti dalle Autorità e ciò potrebbe comportare per gli organi di valutazione, in sede di validazione della Relazione sulle Performance, a trovarsi dinanzi all'alternativa se accettare l'autonoma impostazione dell'ente o sanzionarne la difformità rispetto alle indicazioni metodologiche e tecniche. Così potrebbe prevalere nei valutatori una logica di contenimento e di moderazione, timorosa di invadere le competenze degli altri organi, con il rischio di perdere quel ruolo di "agente del cambiamento"<sup>88</sup> e di perdere quell'autorevolezza e credibilità necessaria a costruire un percorso virtuoso; ovvero, l'organismo potrebbe intendere il proprio ruolo in termini di massimo rilievo, rischiando di collidere con le prerogative di altri organi dell'amministrazione. Ne verrebbe fuori, in sostanza, una configurazione dell'organo di valutazione, che, ove non equilibrata (anche a tutela dello stesso organismo valutatore) in tutte le ipotesi considerate può nuocere alla realizzazione di un sistema armonico ed improntato al miglioramento continuo<sup>89</sup>. Dunque, a parere di chi scrive, la varietà di soluzioni devono solo essere equilibrate per risultare quanto più coerenti e conformi con la struttura e

---

<sup>88</sup> "Quel ruolo cioè di vero e proprio propulsore, o sostenitore, del cambiamento all'interno dell'organizzazione in cui opera, soprattutto se si intende interpretare il Decreto Brunetta quale occasione per promuovere la crescita e lo sviluppo dell'ente, attraverso la misurazione e la valutazione di ciò che un p.a. realizza, valorizzando le competenze e l'impegno e la professionalità di chi lavora e tramite il confronto tra realtà simili" vedi Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti Locali. Guida operativa alla gestione del ciclo di della performance, op. cit.*, p. 123

<sup>89</sup> Si veda l'intervento di Gaglioti D., *II sessione – l'OIV tra compiti di presidio del sistema e autonomia delle amministrazioni: la valutazione del personale tra differenziazione, miglioramento organizzativo, valorizzazione delle competenze e sistemi premiali*, pag. 63 in Gaglioti D., Ranieri M. e Savazzi A. M. (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle Regioni e delle province autonome – Atti del seminario nazionale, Catanzaro, 18 marzo 2016, CEDAM*

l'organizzazione dell'ente. È da ammettere che un tale esito non è sempre facile a realizzarsi come le stesse esperienze hanno avuto modo di rivelare. D'altra parte, un'uniformità di disposizioni "ingessate" apparirebbe infattibile nel contesto degli apparati pubblici e poco conveniente, poiché incongruente con esigenze sistematiche. Al riguardo, per i Nuclei di valutazione, è stato in modo corretto fatto presente come lo scenario normativo vigente, che offre copiose interpretazioni in merito al ruolo e ai contenuti dei nuclei, possa essere visto come un'occasione per le varie amministrazioni, dal momento che le autorizzerebbe di fatto a configurare i nuclei in base alle proprie caratteristiche<sup>90</sup>. Allora, il punto sul quale è necessario concentrarsi riguarda il "buon uso" dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti regionali e locali, e nella circostanza specifica, l'elaborazione, in tutte le amministrazioni, di disposizioni confacenti alla costruzione di un "giusto" sistema di misurazione e valutazione dei costi, rendimenti e performance dell'amministrazione (sia a livello complessivo che individuale).

### **3.2 Responsabilità a confronto**

Con il D.lgs. 150/2009 e in misura più incisiva dopo la Riforma Madia e i decreti delegati relativi, viene a determinarsi il profilo di responsabilità riferito al valutatore delle performance nei confronti dell'amministrazione e della comunità.

Gli organi di valutazione, essendo soggetti operanti all'interno della Pubblica Amministrazione, sono in via generale sottoposti alle diverse forme di responsabilità: civile, penale, amministrativa-erariale.

In fin dei conti, i compiti e le funzioni che son state descritte nel capitolo precedente danno conferma che le attività da svolgere sono ampie ed estremamente diversificate, comportando per i componenti delle forme di responsabilità a cui è necessario far attenzione. La più complessa è sicuramente

---

<sup>90</sup> Valotti G., *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, Milano, 2005, pag. 139 prosegue analizzando le diverse variabili che ne possono derivare circa la concezione del nucleo, sia in termini di natura, ruolo e finalità, sia in ordine alla composizione, compiti, modalità di funzionamento, ecc.

quella erariale, attivata dalla magistratura contabile in presenza dei presupposti sanciti dalla legge. Alcuni adempimenti richiesti agli organi di valutazione possono infatti portare, o ad ogni modo concorrere, al sostenimento di maggiori costi da parte della pubblica amministrazione. Si pensi solamente all'obbligo di validazione della Relazione sulla performance, condizione inderogabile al fine di accedere agli strumenti per premiare il merito di cui al titolo III. O ancora alla tendenza degli ultimi anni di assegnare all'organismo di valutazione il compito di vigilare sull'applicazione delle norme in tema di trasparenza e anticorruzione e sulle responsabilità dirigenziali. L'impulso che si vuole imprimere nello svolgimento di questo specifico ruolo è quello di non "disattendere le proprie responsabilità e di applicare con rigore la funzione di presidio del processo valutativo"<sup>91</sup>. L'esperienza però dimostra che permangono diverse criticità nell'applicazione dei principi previsti, riscontrate proprio sul campo:

- poca predisposizione ad uscire dal sistema dell'autoreferenzialità dei soggetti valutati, si confonde ancora la valutazione del comportamento organizzativo e della performance individuale con la valutazione della persona;
- insufficienza di risorse per permettere un'attuazione efficace della premialità data da fondi bloccati, impossibilità di incrementare la spesa e resistenza delle organizzazioni sindacali;
- rapporto con la politica: è evidente che nel momento in cui il valutatore attesta il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi programmati e procede con la pubblicazione, dà "involontariamente" anche un giudizio in merito al grado di attuazione delle politiche, potendo causare "imbarazzo" agli organi politici.

Nello svolgimento delle proprie funzioni quindi i valutatori delle performance possono trovare delle difficoltà ad adempiere al proprio ruolo con responsabilità ed efficacia. Si possono tuttavia ravvisare due sfere di rilevanza rispetto al problema preso in considerazione: la prima si verifica quando l'organismo di

---

<sup>91</sup> Susio B., *Ago e filo. Riflessioni sul ruolo di chi misura e valuta le performance negli Enti Pubblici* in Savazzi A. M., Lembo G., Bevilacqua P., Susio B., Zanardo L. (a cura di), *2009 -2017 La performance in evoluzione – Oltre la performance. Contributi allo sviluppo e all'innovazione nelle prassi valutative delle Regioni e Province Autonome.*, CEDAM, 2017, pag. 66

valutazione riconosce dei premi non spettanti oppure in virtù di un procedimento di valutazione sprovvisto degli opportuni requisiti di conformità, la seconda riguarda l'attestazione delle condizioni che consentono l'aumento dei fondi incentivanti. In presenza di dolo e colpa grave, è ipotizzabile si configuri un danno erariale a fronte delle maggiori uscite sostenute dall'ente. Resta tuttavia da determinare fino a che punto possa rispondere l'organismo di valutazione visto che, nella disciplina del D.lgs. 150/2009 (si pensi alla valutazione dei dirigenti), la sua attività si conclude in una proposta, che prevede un percorso decisionale nel suo destinatario (in questo caso l'organo politico).

Da notare sono due sentenze particolarmente interessanti. La prima è la n.403/2014 della Corte dei Conti del Lazio, con la quale si condanna il nucleo di valutazione, poi trasformato in OIV, della procura della Regione Lazio, per non aver effettuato “un'istruttoria più approfondita, richiedendo un riscontro più reale sui termini dell'incarico e sull'effettivo conseguimento dei risultati prima di formulare il giudizio positivo che [...] ha determinato l'illecita corresponsione dell'indennità di risultato per tutto il periodo in esame”. La seconda della medesima Corte n. 323/2016 che ha invece assolto i componenti del nucleo di valutazione alla luce del fatto che “la valutazione della produttività dei dirigenti risulta effettuata, a quanto risulta dalle schede depositate in giudizio, in base a criteri e indici che non comprendevano un punteggio relativo all'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicità, non inseriti nemmeno nel programma triennale dell'ente. Ciò in spregio allo stesso Regolamento”. Tale situazione avrebbe comportato la mancanza “dell'illecito nei confronti del Ndv, i quali non possono rispondere in termini di causalità di un illecito che essi non potevano valutare, non potendo giudicare sul mancato assolvimento degli obblighi di trasparenza per non essere tale obiettivo inserito nei criteri di valutazione a loro disposizione”.

A parere di chi scrive, dunque, è possibile arrivare alla conclusione per cui gli OIV hanno delle responsabilità che sono già “definite” dalle norme che ne regolano la disciplina. Con questa affermazione s'intende dire che se un OIV, ad

esempio, non monitora la corretta e completa pubblicazione dei documenti all'interno del sito istituzionale, diventa responsabile di tale mancanza in quanto è lo stesso D.lgs. 150/2009 che contempla tale compito per gli Organismi Indipendenti di Valutazione. Questo non vale per i Nuclei di Valutazione o organi di valutazione diversamente nominati, in quanto deve essere specificamente il Regolamento dell'ente territoriale a prevedere tale obbligo per tali soggetti. E questo consente di affermare, ad opinione di chi sta scrivendo, che per assurdo i Nuclei di Valutazione potrebbero essere rivestiti di funzioni non propriamente inerenti al ruolo che la norma gli assegna e quindi avere delle responsabilità maggiori rispetto agli OIV previsti dal decreto Brunetta.



## **Capitolo 4: CASI EMPIRICI**

Fino ad ora si è data una panoramica della disciplina degli OIV/Nuclei di valutazione, analizzando i diversi profili in cui tale soggetto può configurarsi nella realtà delle autonomie locali.

Nel presente capitolo si cercherà di dare un taglio più pratico al presente lavoro, comparando alcuni siti internet comunali, mettendo in luce le eventuali differenze e le eventuali analogie, evidenziando aspetti positivi ed aspetti problematici e offrendo delle possibili soluzioni in termini di miglioramento della valutazione delle performance.

I Comuni sono degli enti locali, dotati un certo grado di autonomia amministrativa, e che, secondo quanto riporta l'art. 3 del TUEL, "rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo". La comunità cui ci si riferisce è quella dei cittadini residenti sul territorio comunale. Si è deciso di prendere in considerazione questa tipologia di ente, in quanto quella che presenta le criticità più evidenti in merito al tema della misurazione e valutazione della performance.

Si procederà inizialmente all'esame di come l'incarico viene effettivamente svolto dagli organi di valutazione, esaminando il compito principale a loro assegnato: la misurazione e la valutazione delle performance. Per questo, si darà prima spazio al concetto di performance individuale e organizzativa per poi passare con la verifica della sezione "Amministrazione trasparente" contenuta nei siti web istituzionali di tutte le pubbliche amministrazioni e che punta ad offrire al cittadino la piena trasparenza dell'azione amministrativa e la facile reperibilità delle informazioni in essa pubblicate, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In particolare verrà studiata la sezione "Performance" contenente i documenti rappresentanti il "ciclo di gestione delle performance": il Regolamento di misurazione e valutazione delle performance dell'ente locale, il Piano delle

Performance e la Relazione delle performance, nonché le certificazioni dei premi assegnati a seguito della validazione della Relazione.

Si proseguirà poi con l'analisi della sezione "Personale", al fine di verificare la presenza dei documenti attestanti il conferimento dell'incarico di OIV/Nucleo di valutazione.

Il confronto avverrà tra nove "Comuni" del Veneto, tre dei quali hanno una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, tre inferiore ai 15.000 e altri tre inferiore ai 5.000.

#### **4.1 Introduzione al concetto di performance**

Il sistema di misurazione e gestione della performance è volto alla costante ottimizzazione della qualità dei servizi offerti alla collettività di riferimento, nonché al miglioramento delle competenze professionali all'interno delle amministrazioni pubbliche, attraverso il riconoscimento del merito e l'assegnazione di premi per i risultati ottenuti dai singoli e dalle unità organizzative, tutto ciò da realizzarsi in un ambiente di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza degli esiti prodotti e delle risorse impiegate per il loro raggiungimento.

Nello stesso modo, d'altra parte, si era espressa la CIVIT con la delibera n.89/2010, rilevando che "se appropriatamente sviluppato, un sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di :

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo".

A tale scopo, è possibile individuare tre ambiti di osservazione:

- 1) l'ente nel suo complesso, come riferimento aggregato, che permette il paragone con altre realtà in una logica di *benchmarking*<sup>92</sup> e consente la verifica degli obiettivi di fondo collegati alla ragion d'essere dell'amministrazione;
- 2) le unità organizzative o aree di responsabilità nelle quali si divide l'organizzazione e che contribuiscono alla performance di ente e alla definizione della performance individuale; con tale profilo è possibile monitorare le condizioni di efficacia ed efficienza di svolgimento della gestione in funzione di un graduale miglioramento;
- 3) le unità di personale identificate nelle figure dei responsabili di struttura (dirigenti e non) e dei dipendenti; assumono rilevanza in tale ambito i risultati conseguiti all'interno dell'unità organizzativa di cui si è parte, gli obiettivi individuali assegnati, i comportamenti adottati e le competenze al fine dello sviluppo della performance complessiva; ad un contributo positivo di performance individuale corrispondono degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale;

A questi tre profili il legislatore ha correlato le seguenti declinazioni di performance:

- performance di ente;
- performance organizzativa;
- performance individuale.

Esse costituiscono le componenti assunte dal legislatore per la strutturazione del sistema di misurazione e valutazione della performance e incidono anche ai fini della distribuzione degli incentivi. La performance, quindi, non viene più concepita solo a livello individuale, ma anche e in misura più significativa, a livello organizzativo, intesa come relativa alla struttura organizzativa o all'Ente, profilandosi come elemento multidimensionale.

---

<sup>92</sup> Una metodologia attraverso il quale adottando appropriati parametri di riferimento di Amministrazioni omologhe e consimili, è possibile effettuare delle comparazioni e di apprendere dalle migliori per progredire.

I tre riferimenti indicati sono tra loro strettamente correlati, in quanto la performance organizzativa contribuisce a determinare la performance individuale e risulta utile alla definizione della performance di ente.

È evidente che già a partire dal d.lgs. 150/2009 viene superata la tradizionale logica autoreferenziale e posta l'attenzione sull'utilità dell'azione amministrativa al fine della creazione di valore per l'utente finale. Si assiste però ad un vero cambio di concezione, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 74/2017 al decreto "Brunetta". Se prima infatti ci si era concentrati esclusivamente sul livello individuale della prestazione, ora, se il fine dell'Amministrazione è rispondere ai bisogni della collettività, individuati come obiettivi strategici, la dimensione individuale non può più bastare, "poiché l'azione del singolo, per poter rispondere alle esigenze della collettività e del territorio, deve essere messa a sistema con l'operato di altri"<sup>93</sup>. Occorre perciò porre l'accento sul livello di performance organizzativa, sia attraverso l'identificazione di *outcome*, ossia degli impatti delle politiche dell'ente rispetto alla soddisfazione delle esigenze ed ai bisogni della collettività di riferimento, sia attraverso l'individuazione di risultati di gruppo (performance organizzativa legata alla struttura).

#### **4.1.1 La performance organizzativa**

La performance organizzativa, secondo quanto anticipato, coincide con l'apporto dato dalle diverse unità organizzative che compongono l'Ente al conseguimento degli obiettivi di fondo dell'amministrazione. L'art. 8 del d.lgs. 150/2009 sancisce dettagliatamente le dimensioni di analisi e di misurazione della performance organizzativa. Esse riguardano:

“a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni e delle esigenze della collettività;

---

<sup>93</sup> Sala E., *Misurare la performance organizzativa per valorizzare la performance individuale*, contributo in Savazzi A. M., Lembo G., Bevilacqua P., Susio B., Zanardo L. (a cura di), *2009 -2017 La performance in evoluzione – Oltre la performance*, op.cit.

- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità”.

È possibile osservare che le presenti “dimensioni” di performance mostrano delle forti eterogeneità e non sempre consentono la collocazione sullo stesso profilo di analisi. Con questo si vuole affermare che, a titolo di esempio, i fattori individuati alla lettera a) e c) corrispondono a logiche di efficacia esterna, mentre quelli rilevati alla lettera b) e d) all'efficacia interna; la lettera f) presuppone il perseguimento di logiche di efficienza, a differenza della lettera h) che mira all'attuazione di valori corrispondenti a determinate scelte legislative. Per tale ragione, diventa indispensabile in fase di programmazione dell'attività e della misurazione della performance, equilibrare appropriatamente tali dimensioni al fine di assicurare una visione bilanciata del sistema.

Inoltre, tali profili possono essere efficacemente integrati in vista della determinazione della performance di ente. Rilevano in questo ambito da un lato la dimensione anticorruzione e trasparenza, che in seguito all'approvazione della l. 190/2012 e delle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016 hanno assunto un peso

crescente sul piano strategico-gestionale<sup>94</sup>, e dall'altro la dimensione finanziaria, tenuto conto che a causa della graduale riduzione delle risorse e dei vincoli in tema di mantenimento degli equilibri di bilancio, il presidio delle dinamiche finanziarie risulta essere un'attività alla quale le amministrazioni locali devono provvedere.

Rispetto alla misurazione della performance organizzativa, il d.lgs. 74/2017 ha stabilito attraverso l'introduzione dell'art. 19-*bis* del d.lgs. 150/2009 che i cittadini partecipino alla misurazione della performance organizzativa, attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione delle attività e dei servizi a loro rivolti anche con modalità interattive oppure tramite la comunicazione diretta all'OIV/Nucleo di Valutazione. Diventa fondamentale perciò prevedere strumenti operativi (ad esempio questionari sintetici, segnalazioni attraverso il portale istituzionale), per mezzo dei quali i cittadini possano esprimere il loro gradimento sulle prestazioni erogate e che sia stabilito "un peso certo a tali segnalazioni nel Sistema di misurazione e valutazione in modo che abbiano un impatto diretto, non solo sulla performance organizzativa, ma anche sulla valutazione individuale degli organi di vertice e che, anche in forma aggregata, gli esiti vengano rappresentati nella Relazione sulla performance"<sup>95</sup>.

Si ricorda ai fini del presente elaborato, che l'art. 19-*bis* e l'art. 8 non rientrano tra le norme di principio, ma essendo esplicitamente richiamate dall'art. 7 del d.lgs. 150/2009, norma alla quale anche le amministrazioni locali devono adeguarsi, il Sistema di misurazione e valutazione della performance dovrà prevedere delle modalità con le quali i cittadini e gli altri utenti finali contribuiscono a fornire elementi utili alla misurazione della performance organizzativa. Per giunta, lo stesso art. 9 del d.lgs. 150/2009, norma di diretta attuazione ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, impone che per la valutazione della performance individuale,

---

<sup>94</sup> Si ricorda che in base al comma 8-*bis* dell'art. 1 della l.190, introdotto dalla lett. h) del comma 1 dell' art. 41 del d.lgs. 97/2016, è necessario verificare "la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori".

<sup>95</sup> Savazzi A. M., *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance*, op. cit.

gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo abbiano un peso prevalente. È chiaro l'onere, anche per gli enti locali, di disporre di sistemi adatti alla misurazione e valutazione della performance organizzativa.

#### **4.1.2 La performance individuale**

La performance individuale corrisponde al contributo dato dai dirigenti e dal personale responsabile in posizione di autonomia e responsabilità alle unità organizzative o all'ente complessivamente considerato ed, in base allo specifico ruolo ricoperto, differentemente configurata e misurata.

Secondo quanto disciplinato dall'art. 9 del d.lgs. 150/2009, nella valutazione complessiva lo schema valutativo della performance individuale deve prevedere un peso prevalente degli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo (ed è questa una novità introdotta dal d.lgs. 74/2017); merita sottolineare che nell'ipotesi in cui l'Ente preveda che nello schema valutativo sia presente anche in modo autonomo la performance generale di ente, ebbene nella prevalenza della pesatura degli indicatori di performance organizzativa si dovrà considerare anche questa. Rileva poi nella valutazione:

- il raggiungimento di determinati obiettivi individuali;
- la qualità del contributo garantito alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;
- la capacità di differenziazione di valutazione dei propri collaboratori.

È chiaro lo scopo perseguito dal legislatore, che punta ad assicurare un più forte e saldo collegamento con la performance organizzativa, anche al fine di evitare che vengano riconosciuti incentivi relativi alla premialità in concomitanza di prestazioni erogate alla collettività scarsamente efficaci ed efficienti. Al contrario se si registrasse un effettivo impatto positivo sul contesto nel quale è destinato ad operare l'ente locale è, del resto, legittimo far riconoscere ai responsabili del settore una maggiore premialità.

Il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. 150/2009 sancisce poi la valutazione negativa dei dirigenti, la quale rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale *ex art.* 21 del d.lgs. 165/2001 e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'art. 55-*quarter*, comma 1, lettera f-*quinquies*, del d.lgs. 165/2001. È nell'ambito della definizione del regolamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance degli Enti locali che deve essere definita a quale valutazione corrisponde una condizione di negatività. Diventa ragionevole ritenere che, a titolo di esempio, il parziale raggiungimento degli obiettivi, che costituisce uno degli elementi sui quali si costruisce lo schema valutativo di performance individuale, non può essere visto di per sé come fattore negativo. Sarà quindi necessario, in linea generale, prevedere un punteggio al di sotto del quale la performance risulta insufficiente e la retribuzione di risultato non viene erogata. Per quanto concerne il licenziamento disciplinare, l'art. 55-*quarter* lo fa dipendere da una valutazione negativa "reiterata nell'arco dell'ultimo triennio".

In merito alle risorse destinate a remunerare la performance organizzativa e individuale, l'art. 19, completamente riformulato a seguito della riforma "Madia" ha stabilito che sarà il CCNL a definire le quote destinate al trattamento economico accessorio legato alla performance ai sensi dell'art. 40, comma 3-*bis* del d.lgs. 165/2001 che dovranno essere distintamente composte: una parte legata alla performance organizzativa e una dipendente dalla performance individuale.

Si deve sottolineare poi che anche il personale non dirigenziale dovrà essere valutato da parte dei dirigenti in funzione di due aspetti:

- conseguimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Si nota anche in questo caso come il legislatore abbia voluto che la valutazione del risultato avvenisse osservando sia gli obiettivi individuali, sia quelli legati al gruppo (ovvero assegnati in modo aggregato ai diversi dipendenti).

## **4.2 Analisi della sezione “Amministrazione trasparente” degli enti comunali**

Il confronto dei siti istituzionali web partirà dall’analisi dei Comuni superiori ai 15.000, in quanto soggetti a maggiori obblighi rispetto a quelli con popolazioni inferiore ai 5.000 abitanti.

Questo al fine di capire come differentemente si sviluppa il ciclo di gestione delle performance. Si ricorda che le modifiche intervenute con la Riforma Madia con il decreto attuativo n.74 del 25 maggio 2017, sono applicabili agli enti locali e alle regioni entro sei mesi dall’entrata in vigore del decreto. Per questo non essendo ancora giunto a termine il ciclo delle performance relativo al 2018, si esamineranno i documenti relativi al 2017, che chiaramente non riporteranno gli aggiornamenti relativi, in particolare, al contributo del cittadino e degli altri utenti finali al fine della misurazione e valutazione delle performance.

### **4.2.1 I Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti**

I Comuni, di cui saranno analizzate le sezioni di “Amministrazioni trasparenti”, sono Este (PD), con abitanti pari a 16.461 (fonte ISTAT 2017), Piove di Sacco (PD) con popolazione pari a 20.020<sup>96</sup> e Santa Maria di Sala (VE) con 17.639 abitanti<sup>97</sup>.

Esaminando la sezione “Personale” di ogni Comune, si nota come in tutte e tre le situazioni si sia optato per la nomina di un “Nucleo di valutazione”, avendo la possibilità di scegliere se aderire alla normativa relativa al d.lgs. 150/2009 e non l’obbligo. In tutte le sezioni sono correttamente pubblicati i decreti di nomina e i relativi curriculum, da cui è stato possibile poi trarre maggiori informazioni in merito anche agli incarichi svolti e all’iscrizione all’Elenco nazionale degli OIV.

---

<sup>96</sup> Fonte [www.comune.piovedisacco.pd.it](http://www.comune.piovedisacco.pd.it), Aprile 2019.

<sup>97</sup> Fonte ISTAT 2017

Interessante è far presente come nel decreto di nomina del Nucleo di valutazione di Santa Maria di Sala si affermi che la durata dell'organo sia di tre anni e "rinnovabile una sola volta fino alla scadenza del mandato del sindaco". È vero, infatti, che l'amministrazione è libera di decidere di non istituire un OIV, ma la disciplina deve comunque rispettare il principio generale in base al quale in nessun caso può essere prevista la decadenza degli incarichi per conclusione, ordinaria o anticipata, del mandato elettivo dell'organo di indirizzo politico-amministrativo; questa osservazione è alla base dell'indipendenza dell'organo di valutazione ed è garanzia dell'espletamento dei propri compiti con autonomia e professionalità.

È stato possibile poi verificare che il comune di Piove di Sacco ha preferito la nomina di un organismo collegiale, i cui membri sono esterni all'amministrazione e non risultano iscritti all'Elenco nazionale. A parere di chi scrive, la mancanza dell'iscrizione comporta una garanzia in meno della corretta applicazione del meccanismo delle performance, in quanto i soggetti potrebbero peccare di esperienza o non avere le competenze adatte allo svolgimento del delicato ruolo a loro assegnato.

La funzione di "Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" è svolta in tutti e tre i Comuni dal segretario comunale in conformità con la modifica apportata all'art. 1, c. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, c. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)<sup>98</sup>. Nel comune di Este e Santa Maria di Sala sono stati correttamente pubblicati i "Programmi Triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza" relativi al 2019-2021, a differenza del comune di Piove di Sacco che non ha ancora provveduto a tale adempimento (si ricorda che la scadenza è entro il 31 gennaio di ogni anno in concomitanza con la pubblicazione del Piano delle performance).

---

<sup>98</sup> Prima di tale modifica potevano essere previsti due responsabili: uno relativo alla prevenzione della corruzione e uno relativo alla trasparenza. Ora tale possibilità di mantenere separate le figure di RPCT e RT va intesa solo in senso restrittivo, laddove cioè esistano delle effettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta assegnazione dei ruoli.

Si è proceduto poi alla verifica della pubblicazione dei documenti relativi al ciclo delle performance del 2017 nella sezione “Performance” del sito. L’anno 2018 terminerà con la pubblicazione della Relazione sulle performance, il cui termine è il 30/06/2019 e non risulta perciò valutabile ai fini del presente elaborato. È comunque riscontrabile che il Piano delle performance 2018 – 2020 è stato regolarmente pubblicato in ogni portale web delle amministrazioni analizzate, mentre solo il comune di Santa Maria di Sala ha condiviso (seppur in ritardo)<sup>99</sup>, il Piano delle performance 2019 – 2021. A parere di chi scrive, il ritardo sulla pubblicazione di questo documento non può che comportare esiti negativi, che si ripercuotono sia sull’amministrazione, non avendo chiaramente definito gli obiettivi e i target verso i quali puntare per portare a realizzazione le azioni intraprese, sia e soprattutto nei confronti degli utenti finali, appunto destinatari delle stesse azioni.

Ad ogni modo, per quel che riguarda l’anno 2017, si riscontra che solo il Comune di Santa Maria di Sala ha pubblicato tutta la documentazione relativa alla performance (Piano delle performance, Relazione sulla performance e relativa validazione, Ammontare dei premi) mediamente entro i termini stabiliti. Il Comune di Este ha approvato invece la Relazione il 17/12/2018, pubblicando i documenti il 26/03/2019, mentre il Comune di Piove di Sacco, all’interno della sezione “Performance”, non ha condiviso né la Relazione del 2017, né la relativa validazione, solitamente contenuta nella sezione “Controlli e rilievi dell’amministrazione”<sup>100</sup>. Ad opinione di chi scrive, appare strana questa mancanza in quanto se si entra alla voce “Relazione sulla performance” si viene rimandati alla Relazione che concerne l’anno 2018. È necessario in questo caso

---

<sup>99</sup> Nel sito la data di pubblicazione risale al 28/05/2019.

<sup>100</sup> La delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 afferma che, a seguito della modifica apportata all’art. 31 del d.lgs. 33/2013 dal decreto attuativo 97/2016, gli obblighi di pubblicazione riguardino gli atti conclusivi adottati dagli OIV, quali a titolo di esempio:

- “- la relazione annuale sullo stato del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità;
- la validazione della relazione sulla performance di cui all’art. 10 del d.lgs. 150/2009;
- l’attestazione dell’assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell’amministrazione/ente”.

procedere ad una rivisitazione e sistemazione del sito, in quanto non usufruibile agevolmente dall'utenza.

Interessante è notare che all'interno di ogni sito è stato aggiornato il "Sistema di misurazione e valutazione delle performance" tenendo conto delle modifiche apportate al sistema di valutazione dalla Riforma Madia. Ogni regolamento è stato approvato dalla giunta nel 2018, previo parere vincolante del Nucleo di valutazione. È possibile riscontrare una riconducibilità delle funzioni affidate ai Nuclei di valutazione analizzati con quelle proprie degli OIV.

Per quel che riguarda le funzioni del Nucleo di Valutazione inerenti alla valutazione della performance individuale e organizzativa, si evidenziano delle differenze tra i tre Comuni.

Nel comune di Este, sulla base della valutazione dei comportamenti organizzativi e previa verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi, il Ndv propone la valutazione annuale dei dirigenti e l'attribuzione ad essi della retribuzione di risultato attraverso la compilazione di una scheda il cui punteggio finale è dato in misura prevalente dalla valutazione dei comportamenti organizzativi adottati dal dirigente, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. 150/2009 aggiornato. Al Ndv non spetta la valutazione del Segretario comunale. Tale funzione è assegnata al Sindaco, il quale però potrà richiedere il supporto del Nucleo. Il medesimo ruolo è ricoperto nella fase di valutazione dei responsabili di posizione organizzativa, di competenza stavolta dei dirigenti. Si segnala che gli obiettivi sui quali verranno valutati i dirigenti sono ben definiti all'interno degli allegati al Piano delle performance 2017, ma potrebbero, dal punto di vista di chi scrive, essere maggiormente dettagliati attraverso l'utilizzo di più indicatori per obiettivo e di un più specifico target da raggiungere<sup>101</sup>. La Relazione poi ripropone lo schema del Piano, evidenziando per ognuno se l'obiettivo è stato raggiunto o

---

<sup>101</sup> "Indicatore" inteso come un profilo di osservazione relativo ad un obiettivo. La determinazione di più indicatori consente di ampliare le prospettive osservate di ciascun obiettivo (tempo, risorse, modalità di realizzazione). Il target corrisponde al risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in relazione ad un'attività o ad un processo.

meno e dando motivazione nel caso di esito negativo. In generale, le funzioni del Nucleo di Valutazione sono per lo più simili a quelle attribuite agli OIV.

Anche nel comune di Santa Maria di Sala, la valutazione dei dirigenti è effettuata dal Nucleo di valutazione, il quale attribuisce il punteggio relativo alla performance organizzativa sulla base dell'esito del consuntivo della performance, mentre il punteggio relativo alla performance individuale viene attribuito, d'intesa con il Segretario, in quanto organo che sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei Responsabili e ne coordina le attività. Successivamente la proposta di valutazione viene inviata al Sindaco, il quale prenderà la decisione finale. All'interno del regolamento del Sistema si prevede anche una fase di misurazione intermedia attraverso la quale i dirigenti verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati, verificando altresì la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio elaborando entro il mese di agosto, una proposta da sottoporre alla Giunta previo parere del Nucleo di Valutazione.

Al Ndv spetta in questo caso anche la valutazione del Segretario, soluzione che, a parere di chi sta scrivendo, sembra più corretta al fine di garantire quell'indipendenza e quell'autonomia che caratterizza appunto gli organi di valutazione. Da sottolineare che il comune di Santa Maria di Sala ha apportato delle migliorie alla predisposizione del Piano e della Relazione delle performance (già pubblicata) a partire dall'anno 2018: il Piano risulta ben strutturato ed individua con chiarezza gli obiettivi, i relativi indicatori e target per l'area di competenza di ogni dirigente; la stessa comprensibilità si ritrova, di conseguenza, anche all'interno della Relazione. Non si può dire lo stesso dell'anno 2017, in quanto gli obiettivi corrispondenti ad ogni area sono contenuti in file diversi, non consentendo poi una facile individuazione anche a consuntivo.

I dirigenti hanno la competenza poi di valutare i responsabili di posizione organizzativa a loro assegnati.

Anche in questo caso è possibile ricondurre le funzioni del Ndv a quelle in generale degli OIV.

Il regolamento disciplinante il Sistema di misurazione e valutazione delle performance del comune di Piove di Sacco, infine, prevede che al Ndv spetti la valutazione non solo dei dirigenti apicali e del Segretario, ma anche dei soggetti assegnatari di posizione organizzativa. Al dirigente è quindi attribuita solo la competenza per la valutazione del personale addetto al settore di cui è responsabile. Gli ambiti di valutazione, tenendo conto degli aggiornamenti apportati dalla Riforma Madia, attribuiscono un peso prevalente alla performance organizzativa ai fini del giudizio. Le schede di valutazione sono predisposte dal Ndv, in contraddittorio con i dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa apicale, e verranno poi trasmesse al Sindaco per essere formalmente sottoscritte. Come già accennato, non è possibile risalire alla Relazione sulle performance relativa al 2017 e perciò si farà riferimento ai documenti del 2018. Gli obiettivi ed i corrispondenti indicatori e target sono definiti in schede, che si ritrovano poi anche all'interno della Relazione. Nonostante si evidenzi che le schede sono ben dettagliate e dimostrino in che modo si siano portati a termine i relativi obiettivi, non si percepisce in questo caso la volontà di far apparire le informazioni in modo chiaro, in quanto i file non risultano graficamente ben leggibili.

Nella sezione "Controlli e rilievi dell'amministrazione", all'interno della quale andrebbero pubblicati gli atti conclusivi delle attività degli organi di valutazione, come precedentemente ricordato, si attesta la presenza solamente dei documenti relativi all'attestazione degli obblighi di trasparenza. Nessuno degli enti esaminati, ha reso pubblica la relazione sul funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione delle performance, che potrebbe apparire un doppio adempimento, visto che tutti i regolamenti disciplinanti lo SmiVaP<sup>102</sup> sono stati aggiornati nel 2018 previo parere vincolante dell'organo di valutazione, tuttavia, a parere di chi scrive, tale momento di sintesi da parte dell'OIV/Nucleo di valutazione, consentirebbe di evidenziare anche i limiti e le eventuali correzioni da apportare al Sistema.

---

<sup>102</sup> Sistema di misurazione e valutazione delle performance, si rimanda al paragrafo 2.2.1 per l'analisi.

	<b>Este</b>	<b>Piove di Sacco</b>	<b>Santa Maria di Sala</b>
Popolazione	16.461	20.020	17.639
Tipologia di organo di valutazione	Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione
Carica	3 ANNI	3 ANNI	3 ANNI
Composizione	MONOCRATICA	COLLEGIALE	MONOCRATICA
Iscrizione all'elenco OIV	SI	NO	SI
Funzioni simili a quelle previste per gli OIV	SI	SI	SI
Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Segretario comunale	Segretario comunale	Segretario comunale
Soggetti sottoposti a valutazione degli OIV/NdV	Dirigenti	Dirigenti, Segretario e Responsabili PO	Dirigenti e Segretario

#### **4.2.1 I Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti**

Le sezioni di “Amministrazione trasparente” che verranno studiate riguardano i Comuni di: Camponogara (VE), con popolazione pari a 13.174 abitanti<sup>103</sup> Montagnana (PD) con 9.120 residenti<sup>104</sup>, Porto Viro (RO) con abitanti pari a 14.217<sup>105</sup>.

Partendo dalla disamina della sezione “Personale” dei tre Comuni si nota come in due Comuni si sia deciso di non nominare un Organismo Indipendente di Valutazione, ma di optare per la nomina di un organo di valutazione simile al Nucleo di Valutazione rappresentato, tra l’altro, da un unico soggetto. Si assiste

<sup>103</sup> Fonte ISTAT 2017

<sup>104</sup> Fonte ISTAT 2017

<sup>105</sup> Fonte ISTAT 2018

infatti per il Comune di Montagnana alla nomina di un “Organismo comunale di valutazione” e per il Comune di Porto Viro di un “Organo monocratico di valutazione”. Il Comune di Camponogara ha optato per la nomina di un OIV, definito “Organismo monocratico indipendente di valutazione”.

Si ricorda che la Circolare del DFP n. 3550 del 19/01/2017 dà la possibilità per le amministrazioni diverse da quelle individuate dall’art. 1, c. 2, del D.m. del 2 dicembre 2016 di valutare, nell’ambito della propria autonomia e secondo i rispettivi ordinamenti, se richiedere il requisito dell’iscrizione nell’Elenco nazionale, aderendo conseguentemente alla disciplina del D.p.r. n. 105/2016 e D.m. 2 dicembre 2016. In realtà poi le stesse FAQ del Dipartimento della Funzione pubblica affermano che esistono alcuni “indici sintomaci”<sup>106</sup> della volontà dell’ente di costituire un OIV, con relativa applicazione di tutti i limiti di appartenenza alla categoria. Esaminando proprio l’avviso di selezione per la nomina dell’organo di valutazione del Comune di Camponogara, si rileva, innanzitutto, che il Comune ha ristretto la selezione ai soli soggetti iscritti all’Elenco in fascia 2 o 3 (questo perché solo i soggetti registrati in queste fasce, possono rivestire il ruolo di OIV monocratico) e che lo stesso avviso è stato pubblicato anche nel sito “Portale delle performance”, aderendo quindi alla disciplina del DM 2 dicembre 2016. Inoltre, si individua la sostanziale riconducibilità delle funzioni assegnate a quelle elencate dall’art. 14 del d.lgs. 150/2009 e la durata dell’incarico e modalità di eventuale rinnovo conformi a quanto previsto dall’art. 14-*bis* del d.lgs. 150/2009 e dell’art. 7 del DM 2 dicembre 2016. Dall’esame del curriculum infine si attesta che, come previsto dalla norma, il soggetto non riveste incarichi da OIV per un numero superiore a 3.

---

<sup>106</sup> “- Sostanziale riconducibilità delle funzioni assegnate a quelle elencate dall’art. 14 del d.lgs. 150/2009;

- espressa previsione negli atti costitutivi e negli atti relativi alla nomina della necessità di svolgimento di apposita procedura selettiva cui possono partecipare esclusivamente i soggetti iscritti nell’Elenco OIV;

- durata dell’incarico e modalità di eventuale rinnovo conformi a quanto previsto dall’art. 14-*bis* del d.lgs. 150/2009 e dell’articolo 7 del citato D.M.;

- avviso di selezione e relativi esiti pubblicati sul Portale della performance del DFP.”

È da sottolineare, tuttavia, che anche i soggetti nominati nei Comuni di Montagnana e Porto Viro sono in possesso del requisito di iscrizione all'Elenco nazionale degli OIV che garantisce chiaramente idonee professionalità nello svolgimento dell'incarico. In nessuno dei due Comuni però, analizzando gli avvisi di selezione, risulta essere un elemento obbligatorio ai fini di poter procedere con la nomina.

Come previsto dalla legge, in tutti e tre i Comuni sono presenti i documenti riguardanti la nomina e il curriculum vitae. Da notare però che per il Comune di Camponogara, tali atti non vengono pubblicati nella sezione "Personale" sotto la voce OIV come previsto dall'allegato 1 alla delibera ANAC n.1310/2016, ma nella sezione "Controlli e rilievi dell'amministrazione", non consentendo subito una facile individuazione. Mentre per il Comune di Montagnana, il file riguardante il decreto di nomina e il curriculum, non è direttamente scaricabile: si viene rimandati infatti ad una pagina di errore in inglese in cui è presente un URL, da cui è poi possibile scaricare i file PDF. A parere di chi scrive, per quanto i documenti risultino reperibili all'interno del sito, la loro consultazione non risulta così immediata, come invece la norma richiederebbe.

In tutti i Comuni è pubblicato il Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2019 – 2021 e si attesta che il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è svolto dal Segretario Comunale in aderenza alla disposizione contenuta nella l. 190/2012 all'art.1, c.7. Nel Comune di Montagnana, il piano non è scaricabile in quanto non risulta in formato PDF o altro formato leggibile.

Per quanto concerne, i documenti relativi alla misurazione e valutazione della performance, è possibile prendere a riferimento il ciclo della performance relativa al 2017, in quanto l'anno 2018 volgerà a chiusura con la pubblicazione della Relazione sulle performance in scadenza il 30/06/2019. In ogni caso è effettuabile la verifica della pubblicazione dei Piani delle performance triennali relativi al 2018 e 2019 a cui le tre amministrazioni hanno correttamente adempiuto (non tutte nel termine previsto del 31 gennaio).

In linea generale, tutti i Comuni hanno pubblicato i documenti relativi al ciclo della performance del 2017, vale a dire Piano delle performance, Relazione sulla performance e relativa validazione, dati relativi ai premi assegnati.

Analizzando le competenze attribuite agli organi di valutazione in materia di misurazione e valutazione delle performance, è possibile constatare, anche per i Comuni di Montagnana e Porto Viro che non hanno nominato un OIV, che le funzioni attribuite sono pressoché similari a quelle previste dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009.

Per quanto riguarda in particolare l'attività di valutazione, nel Comune di Camponogara al fine di misurare la performance organizzativa vengono predisposte delle schede di misurazione e di auto-misurazione da compilarsi, le prime, a cura del Sindaco, le seconde, a cura del Segretario e dei Responsabili<sup>107</sup>. All'OIV spetta invece la compilazione delle schede di valutazione, da trasmettersi poi al Sindaco. Tale valutazione verrà svolta tenendo conto delle schede pervenute e dei report semestrali che i responsabili e il segretario sono tenuti ad elaborare. Essa verrà poi riparametrata con la prestazione media dell'ente. Tale procedura ha luogo sia in una fase intermedia del ciclo di gestione delle performance sia alla fine del periodo misurato. Ciò consente di rilevare eventuali criticità e di apportare delle correzioni prima che si porti a conclusione il ciclo delle performance.

La procedura di valutazione della performance individuale dei responsabili e del segretario avviene attraverso gli stessi passaggi, tenendo presente che essa è misurata tenendo conto del contributo apportato da tali soggetti alla performance complessiva di ente e a quella relativa al settore di appartenenza.

Da notare che gli obiettivi sui quali avverrà la valutazione, sono ben individuati nel Piano delle performance, ma peccano, ad avviso di chi scrive, di indicatori precisi e di un target da raggiungere ben definito<sup>108</sup>. Ciò si ripercuote anche

---

<sup>107</sup> Si richiama l'art. 109, c.2, del TUEL il quale prevede che, negli enti privi di dirigenza, le funzioni assegnate ai dirigenti di cui all'art. 107, c. 2 e 3, possono essere attribuite dal Sindaco ai responsabili degli uffici o dei servizi;

<sup>108</sup> Non tutti gli obiettivi sono valutati all'interno del Piano delle performance. Nel caso analizzato sono gli obiettivi "di innovazione e sviluppo" ad essere valutati e non gli

all'interno della Relazione delle performance 2017 che riporta semplicemente gli obiettivi del Piano, affermando che “l'obiettivo è stato raggiunto”<sup>109</sup>. In questo caso, manca la trasparenza sulle modalità, sulle tempistiche, sul numero di risorse impiegate per portare a termine l'obiettivo. Esito invece richiesto anche per poter porre a confronto quanto stabilito in sede di programmazione e quanto invece ottenuto in sede di rendicontazione.

Nel Comune di Montagnana, dal Regolamento disciplinante il Sistema di misurazione e valutazione delle performance, risulta che la valutazione della performance organizzativa e individuale è effettuata dall'OCV per i responsabili di area, e dal Sindaco per il Segretario, secondo quanto disposto dall'art. 5 del Regolamento. Questo in contrasto con quanto previsto dalle disposizioni disciplinanti l'Organismo di valutazione, tra le cui funzioni all'art. 11 risulta anche la proposta di valutazione annuale del Segretario Generale. Non è purtroppo ben chiaro di chi sia la competenza, sicuramente, a parere di scrive, sarebbe corretto affidare tale ruolo all'OCV. Passando a come viene effettuata la misurazione e la valutazione delle performance, nel Comune di Montagnana al fine di valutare la performance organizzativa si prevede che ogni responsabile di area rediga una relazione in cui riporti in generale lo stato di attuazione degli obiettivi del 2017 con gli indicatori relativi alle attività (quest'ultime poi sono allegate anche alla Relazione sulla performance); per ogni obiettivo poi è compilata una scheda dettagliata con i risultati ottenuti illustrando i tempi d'impiego e il numero delle risorse utilizzate. È da apprezzare in questa realtà, la specificità con cui era stato fissato l'obiettivo nel Piano delle performance 2017, esponendo indicatori e target e la specificità che si ritrova poi all'interno della stessa Relazione garantendo al cittadino una chiara percezione di come l'attività è

---

obiettivi generali. Per ognuno di essi, devono essere indicati gli indicatori e il target. “Indicatore” inteso come un profilo di osservazione relativo ad un obiettivo. La determinazione di più indicatori consente di ampliare le prospettive osservate di ciascun obiettivo (tempo, risorse, modalità di realizzazione). Il target corrisponde al risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in relazione ad un'attività o ad un processo.

<sup>109</sup> Vedi “Relazione sulle performance anno 2017”, in Sezione “Amministrazione trasparente”, [www.comune.camponogara.ve.it](http://www.comune.camponogara.ve.it)

stata svolta. La valutazione, ad opera dell'OCV, avviene in contraddittorio con l'interessato compilando delle schede finali di valutazione che saranno poi trasmesse al sindaco.

Per concludere il Comune di Portoviro nel sancire il sistema di misurazione e valutazione, afferma che spetta all'organo monocratico di valutazione procedere con la proposta di valutazione dei responsabili di aree di posizione. Il regolamento, a differenza, dei precedenti, non allega delle schede di misurazione e/o valutazione e non prevede, in nessun documento, che all'organo di valutazione competa anche il giudizio sull'attività del Segretario comunale. È possibile solamente dedurre dalla Relazione sulle performance relativa all'anno 2017 che l'organo monocratico compila delle schede di valutazione del personale responsabile di posizione e che anche in questo caso la performance organizzativa viene misurata sulla base di relazioni redatte dai Responsabili stessi in base agli obiettivi assegnati nel Piano delle performance. Quest'ultimo espone tali obiettivi in modo approfondito, evidenziando gli indicatori e i target, riscontrabili poi anche nelle relazioni dei responsabili. La leggibilità della Relazione sulle performance 2017, ad opinione di chi sta scrivendo, dovrebbe tuttavia essere potenziata in quanto non risulta un file di facile consultazione.

Si è infine analizzata la sezione "Controlli e rilievi dell'amministrazione", relativamente agli atti degli organismi di valutazione. La delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 afferma che, a seguito della modifica apportata all'art. 31 del d.lgs. 33/2013 dal decreto attuativo 97/2016, gli obblighi di pubblicazione riguardino gli atti conclusivi adottati dagli OIV, quali a titolo di esempio:

- “- la relazione annuale sullo stato del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità;
- la validazione della relazione sulla performance di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009;
- l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell'amministrazione/ente”.

Si è constatato che in tutte le amministrazioni esaminate sono presenti i documenti relativi alla validazione delle performance (prendendo a riferimento il 2017 e gli anni precedenti), nonché le attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza. Solo nel Comune di Portoviro, tuttavia, è pubblicata la relazione annuale sullo stato di funzionamento complessivo degli obiettivi del 2018, in aderenza a quanto previsto dalla delibera. Questo documento è, a parere di chi scrive, particolarmente importante in quanto rappresenta il momento di verifica annuale relativo alla corretta applicazione del Sistema di misurazione e valutazione delle performance e del suo funzionamento complessivo, mettendo in luce aspetti positivi ed eventuali aspetti negativi. Diventa, per il personale interno, un punto di riferimento dal quale partire per apportare dei miglioramenti al Sistema e, per i cittadini, garanzia del regolare svolgimento del ciclo di gestione delle performance.

	<b>Camponogara</b>	<b>Montagnana</b>	<b>Porto Viro</b>
Popolazione	13.174	9.120	14.217
Tipologia di organo di valutazione	Organismo monocratico indipendente di valutazione	Organismo comunale di valutazione (OCV)	Organo monocratico di valutazione
Carica	3 ANNI	3 ANNI	3 ANNI
Composizione	Monocratica	Monocratica	Monocratica
Iscrizione all'elenco OIV	SI	SI	SI
Sostanziale riconducibilità alla figura di OIV	SI	NO	NO
Funzioni simili a quelle previste per gli OIV	SI	SI	SI
Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Segretario Comunale	Segretario Comunale	Segretario Comunale
Soggetti sottoposti a valutazione degli OIV/NdV	Responsabili PO e Segretario	Responsabili PO	Responsabili PO

#### **4.2.1 I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti**

I “piccoli” Comuni<sup>110</sup> che si analizzeranno in seguito sono il Comune di Ceregnano (RO), Ponso (PD) e Fossalta di Piave (VE). La popolazione residente in ogni comune è rispettivamente di 3.552 persone per il primo, 2.445 abitanti per il secondo e 4.163 residenti per il terzo (dati ISTAT 2018).

La legge impone, anche per queste realtà, di dotarsi di un organo a cui affidare la funzione di misurazione e valutazione delle performance e di pubblicare il decreto di nomina e il curriculum del soggetto a cui viene affidato l’incarico. Tutte le amministrazioni in esame hanno provveduto a nominare questi soggetti, tuttavia si possono notare alcune particolarità rispetto ai Comuni analizzati precedentemente. Il comune di Ceregnano ha provveduto a nominare un Organismo comunale di valutazione in forma associata, vale a dire che questo soggetto è stato designato in convenzione con altri “piccoli” comuni, in cui svolgerà le medesime funzioni.

Nel comune di Fossalta di Piave, invece, si è deciso di conferire l’incarico di Nucleo di Valutazione ad un Segretario alle dipendenze di un’altra amministrazione, in aderenza a quanto previsto dallo stesso regolamento comunale. Chiaramente si parla di un soggetto che probabilmente non ha competenze adeguate allo svolgimento di questo ruolo (non essendo peraltro iscritto all’Elenco nazionale degli OIV), ciò nonostante, come si è ricordato nel capitolo precedentemente, il ruolo di Nucleo di valutazione consente alle amministrazioni locali di non essere sottoposte ad obblighi di adeguamento e conformità stabiliti dall’ANAC o dal Dipartimento della funzione pubblica, consentendo all’Ente di effettuare scelte corrispondenti e consone alla realtà demografica ed organizzativa dello stesso.

---

<sup>110</sup> La definizione di piccoli comuni è contenuta nell’art. 1, c.2 della l. 6 ottobre 2017 n.158: “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni” che ricomprende tra i piccoli comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti.

In linea generale, i “piccoli” comuni sono quelli, in cui è possibile rilevare le maggiori criticità; solo a titolo esempio, negli enti minori è necessario redigere dei piani operativi, che andranno in sostituzione del PEG per lettura analogica dell’art. 108, c.1, e dell’art. 169, c. 3-*bis* del TUEL, affinché la giunta possa assegnare le risorse finanziarie per la gestione. Quindi, avendo la facoltà e non l’obbligo di redigere il PEG, al quale, come previsto dalle norme, gli altri enti analizzati nel presente elaborato, allegano il Piano delle performance, in questo caso si andrà a vedere in che modo queste amministrazioni hanno adempiuto all’obbligo di avvio del ciclo delle performance.

Si riscontra innanzitutto che il comune di Ceregnano, in riferimento all’anno 2017, ha predisposto il Piano delle performance in base agli obiettivi individuati nel Documento Unico di programmazione 2017 – 2019 corredato dal Piano degli Obiettivi che viene definito anno per anno; nel documento vengono individuati attraverso delle schede gli obiettivi ed i relativi indicatori per ogni responsabile di area, nonché il target che ci si è prefissati di raggiungere. Avendo già reso disponibile, il documento relativo al 2018 è stato possibile constatare che è stata utilizzata la stessa metodologia su indicata. È da apprezzare in questo contesto che il Sistema di misurazione e valutazione è sviluppato in modo coerente a quanto richiesto dal d.lgs. 150/2009 nonostante l’ultima variazione risalga al 2012. I Responsabili di Area e il Segretario vengono infatti valutati sugli obiettivi individuali raggiunti (nella Relazione sulle performance vengono pubblicati sia dei report sull’attività svolta compilati dal Responsabile, sia le schede degli obiettivi a consuntivo) e sul contributo dato alla performance organizzativa di Ente. Il Nucleo di valutazione, nel ruolo di misuratore e proponente la valutazione, esprimerà il suo giudizio al Sindaco che confermerà o meno la decisione presa. Da notare che nella valutazione complessiva dei Responsabili, nella scheda di valutazione si tiene anche conto del grado di differenziazione dei giudizi dati ai propri dipendenti. È prevista tra l’altro una fase di monitoraggio intermedia a conclusione di ogni quadrimestre per valutare l’avanzamento degli

obiettivi operativi e di ruolo, discutere eventuali correttivi e condividere eventuali proposte di revisione degli obiettivi.

Si è presa in considerazione, come nelle precedenti analisi, anche la sezione “Controlli e rilievi dell’amministrazione” per la parte riguardante gli organismi di valutazione. È possibile dimostrare come il comune di Ceregnano sia una delle “*best practise*” tra i “piccoli” comuni del nostro territorio, avendo pubblicato anche i PTPCT di ogni anno. La differenza rispetto agli altri comuni, si rileva proprio nell’ordine e nella trasparenza che rende agevole la consultazione di tutti gli atti.

Nel Comune di Ponso, per quanto riguarda il ciclo delle performance relativo all’anno 2017, non è possibile risalire al documento di chiusura del processo di valutazione, cioè la Relazione sulle performance, in quanto non pubblicata (si rileva questo problema anche per gli anni precedenti). Tuttavia, si rileva dal Piano delle performance, che viene allegato al PEG 2017 – 2019, che gli obiettivi sono stati definiti per ogni area di responsabilità, evidenziando indicatori e target. È strano perciò che non si sia riusciti a portare a compimento tutte le fasi del ciclo di gestione delle performance.

Dall’analisi del regolamento del sistema di misurazione e valutazione, approvato con delibera di giunta del 2017, si evince anche in questo caso che al Nucleo di valutazione spetta la misurazione e valutazione delle performance dei responsabili di Posizione organizzativa e del Segretario sulla base di schede che verranno poi trasmesse al Sindaco per l’approvazione. È previsto inoltre che il soggetto valutatore si avvalga anche del giudizio di autovalutazione espresso dal valutato, da acquisire prima del processo di valutazione. L’oggetto della valutazione riguarda il conseguimento degli obiettivi previsti e i comportamenti tenuti allo scopo di ottenere i risultati prefissati, dando un peso maggiore a quest’ultimo parametro. Come accennato, non è riscontrabile tale metodo di giudizio in quanto manca la Relazione sulle performance.

Non è sicuramente migliore la situazione del Comune di Fossalta, che a differenza degli altri comuni esaminati, non ha pubblicato nessun documento all’interno

della sezione “Performance” alla voce “Piano delle performance”. Come ricordato, nonostante il PEG non sia obbligatorio, è ad ogni modo necessario che il Comune adotti un documento nel quale vengano esplicitati gli obiettivi. La sua mancanza infatti non assicura la completezza del ciclo delle performance, che anzi viene a mancare del suo *input* iniziale. Inoltre, non è possibile da parte degli organi di valutazione la verifica degli obiettivi formulati in sede di predisposizione del Programma Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (PTPCT), con la programmazione dell’amministrazione, determinata quest’ultima in via generale nel Piano delle performance. La non corretta applicazione della normativa del d.lgs. 150/2009 si rileva poi anche nella pubblicazione parziale degli atti conclusivi del ciclo: sono presenti solo le attestazioni del nucleo riguardo al corretto conseguimento degli obiettivi di anni precedenti al 2017, ma non è presente la Relazione approvata dalla Giunta. Lo stesso si può affermare nella sezione “Controlli e rilievi dell’amministrazione”, alla cui voce è presente solo l’attestazione sugli obblighi relativi alla trasparenza del 2019 e la relativa griglia, ma non quelle degli anni precedenti. Sebbene sia pubblicato il regolamento disciplinante il sistema di valutazione dei responsabili e dei dipendenti (nel quale comunque si rileva una metodologia di corretta valutazione) non è possibile riscontrarne l’applicazione.

	<b>Ceregno</b>	<b>Ponso</b>	<b>Fossalta di Piave</b>
Popolazione	3.552	2.445	4.163
Tipologia di organo di valutazione	Organismo comunale di valutazione (associato)	Organismo di valutazione/Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione
Carica	3 ANNI	3 ANNI	---
Composizione	Monocratica	Monocratica	Monocratica
Iscrizione all’elenco OIV	SI	SI	NO
Funzioni simili a quelle previste per gli OIV	SI	SI	SI
Responsabile per la prevenzione della corruzione e della	Segretario comunale	Segretario comunale	Segretario comunale

trasparenza			
Soggetti sottoposti a valutazione degli OIV/NdV	Responsabili PO e Segretario	Responsabili PO e Segretario	---

## **Capitolo 5: OSSERVAZIONI FINALI**

L'analisi condotta nella prima parte dell'elaborato evidenzia che l'introduzione degli strumenti di pianificazione e programmazione negli enti locali si innesta in una più generale e complessa riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, che coinvolge il loro modo di operare e di rapportarsi con l'ambiente di riferimento delle stesse. Infatti, il percorso di Riforma ha mutato alcuni caratteri degli Enti locali, in particolar modo, il loro profilo gestionale per colmare quella distanza che nel tempo si era creata tra le esigenze dello scenario sociale ed economico e le effettive capacità degli enti di recepirle. Per arrivare però ad un "nuovo modello" di Pubblica Amministrazione non bastano le riforme normative, ma è necessario l'inserimento anche di nuovi valori, tra i quali un ruolo decisivo è svolto dall'economicità, intesa come combinazione dei principi di efficacia ed efficienza. Di fondamentale importanza è anche la funzione di pianificazione, programmazione ed il relativo controllo, in quanto definire gli obiettivi da raggiungere con chiarezza e le risorse di cui si ha a disposizione, responsabilizza i soggetti che devono conseguirli, ottimizzando i risultati. Altro aspetto da non sottovalutare è la valorizzazione delle risorse umane, in quanto questo cambiamento culturale di cui si parla dipende innanzitutto dal comportamento degli operatori.

Per la specifica realtà degli enti locali la riforma ha fissato i principi di base, ma le rimanenti scelte sulle soluzioni tecniche da adottare sono rimaste prerogativa dell'autonomia regolamentare e della discrezionalità degli enti in linea con quanto previsto dalla stessa Costituzione. Se non si fosse operato in questo modo, si sarebbe corso il rischio di adottare una soluzione valida per tutti, che in disaccordo anche con gli stessi concetti aziendali, non pone la giusta attenzione alle caratteristiche di ogni singola amministrazione.

In questo contesto, si inserisce inizialmente la figura del Nucleo di valutazione e poi, con la Riforma Brunetta, dell'Organismo Indipendente di Valutazione,

incaricati di sostenere e “traghetare” gli enti pubblici verso questa trasformazione. Nello specifico, a loro viene affidato il ruolo di valutatori e controllori della performance pubblica. Tale valutazione deve essere intesa in modo proattivo, come attività che crea un sistema di valori, che si costruisce sul rendere responsabili chi ha il ruolo di compiere le azioni in ordine alla determinazione e al perseguimento degli obiettivi di performance e sull’adozione del Ciclo delle performance come strumento di gestione, il cui *focus* è posto sulla coerenza tra la fissazione degli obiettivi interni e il piano strategico dell’ente.

In ordine alla costituzione di questi organismi di valutazione, nella realtà locali si è assistito al profilarsi di situazioni diverse, in forza degli ampi spazi concessi dal legislatore nell’applicazione del decreto Brunetta. Si ricorda, infatti, come questa disciplina sia indirizzata alle amministrazioni centrali dello Stato dovendo gli Enti locali adeguarsi solamente alle norme di principio previste agli art. 16, 31 e 74 del d.lgs. 150/2009, tra cui appunto non rientrano le previsioni dell’art. 14 e 14-*bis* istitutive la materia degli OIV.

A dimostrazione di quanto annunciato, lo studio effettuato sulle realtà comunali ha fornito delle prove sulla non omogeneità dell’applicazione della normativa in materia di misurazione e valutazione delle performance. Ciò che si percepisce anche dai documenti pubblicati, è che la configurazione di un OIV, come previsto dall’art. 14 e 14-*bis* del d.lgs. 150/2009 limiterebbe di fatto l’autonomia decisionale di queste amministrazioni, sottoponendole ad una serie di obblighi di adeguamento e conformità ai dettati normativi nazionali che risulterebbero troppo pesanti. Se però si osserva bene, di nove comuni presi in considerazione, sette di questi hanno nominato come organo valutatore, un soggetto iscritto all’Elenco nazionale degli OIV, preferendo quindi affidarsi a soggetti di elevata competenza e professionalità e per lo più riconducendo le funzioni da svolgere a quelle tipiche degli Organismi Indipendenti di Valutazione. Alcuni affermano così che si tratti solo di un problema nominalistico, fermo restando che i compiti svolti dall’OIV e dal Nucleo di valutazione o Organismo comunale di valutazione o Organo

monocratico di valutazione sono in sostanza i medesimi<sup>111</sup>. In realtà l'OIV è caratterizzato da un legame molto più stretto con gli organi di controllo esterno, ovvero Dipartimento della Funzione Pubblica, ANAC, Corte dei Conti nella veste di garante e certificatore dell'intero sistema di performance management, ed è proprio questa a parere di chi scrive la principale differenza dagli organi non nominati ai sensi del d.lgs. 150/2009. Quest'ultimi, seppure operanti in posizione di autonomia e indipendenza rimangono, come i precedenti Nuclei di valutazione, un po' più legati all'organo di indirizzo politico-amministrativo e quindi più predisposti ad adeguarsi alle effettive esigenze del contesto in cui si trovano ad operare.

In linea generale, il "nuovo" ruolo che gli organi di valutazione hanno assunto con le ultime normative merita delle considerazioni. È importante infatti per le amministrazioni pubbliche, affidarsi a soggetti esterni ed indipendenti che hanno il compito di verificare la corretta applicazione delle norme e la coerenza fra i vari strumenti di programmazione che sono adottati. La sua autonomia e il suo carattere esterno nei confronti dell'ente lo mettono in una condizione di indipendenza che consente di superare i possibili condizionamenti che subiscono gli organi interni. Tale autorevolezza è necessaria, tenendo presente che tale figura è investita del ruolo di presidio delle funzioni di promozione, garanzia e verifica dell'applicazione e del funzionamento complessivo del ciclo della performance e, soprattutto, con gli aggiornamenti apportati dalla Riforma Madia, di alcuni aspetti riguardanti la prevenzione della corruzione; in questo preciso ambito si prevede in particolare un coinvolgimento dell'organo di valutazione, nell'assicurare l'integrazione dei concetti, delle metodologie e degli strumenti del "performance management" con quelle relative al rischio di corruzione.

In uno scenario quindi sempre più complesso, per garantire un passo in avanti nell'adeguamento della pubblica amministrazione in relazione al ruolo che la

---

<sup>111</sup> Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti Locali. Guida operativa alla gestione del ciclo di della performance*, op.cit., p.134

società le richiede, sono necessari alcuni accorgimenti e alcune metodologie che derivano dall'esperienza e che danno una visione più pragmatica e rivolta ad ottenere i risultati. Tale affermazione può apparire scontata, ma, come è stato evidenziato, le buone pratiche fanno fatica ad insediarsi se non c'è una visione condivisa tra gli attori che fanno parte di questo cambiamento. Il fatto di nominare solo organi esterni all'amministrazione, dotati di idonee professionalità per lo svolgimento dell'incarico, e di riuscire a non coinvolgere più soggetti interni, come i Segretari o i Direttori Generali, costituirebbe un decisivo miglioramento. Di certo, per i piccoli comuni in questione ci si scontra anche con un problema non da poco: ridurre i costi senza diminuire i servizi e anzi migliorarli qualitativamente e offrendone di nuovi. Non si prospetta quindi una facile attuazione di quanto proposto e a tal fine una soluzione potrebbe essere quella di prevedere che alcune attività vengano svolte in maniera congiunta, ottenendo risultati interessanti sia in termini monetari sia in termini di condivisione delle esperienze e del bagaglio culturale che le risorse umane si portano appresso. Si veda il caso del comune di Ceregno.

Per quanto riguarda poi i documenti rappresentativi della performance organizzativa e individuale, sembra che gli enti abbiano come scopo finale il rispetto formale della norma, non ponendo l'attenzione necessaria alla sostanza che questi atti programmatici dovrebbero avere. Un evidente ragionamento a sostegno di tale deduzione è il mancato collegamento tra il Piano della performance e la Relazione. Come si è potuto constatare per alcuni enti, la Relazione molto spesso rappresenta l'insieme dei report finali redatti dai Responsabili, non riportando lo schema di esposizione degli obiettivi programmati nel Piano e non consentendo una rapida valutazione degli scostamenti avvenuti tra preventivo e consuntivo. Incidono in questa circostanza anche i parametri di riferimento attraverso i quali misurare la performance e l'ambiguità nella definizione dei target da raggiungere. Da sottolineare che in alcune realtà il problema è ancor più grave quando non si procede nemmeno alla pubblicazione di questi documenti. In tale situazione viene ad essere assente un valido strumento a

garanzia della soddisfazione degli interessi della collettività, la quale non è messa nella condizione di poter esprimere un giudizio sull'operato della propria amministrazione. Di fronte a questa situazione il lavoro degli organi di valutazione, indipendentemente dalla configurazione che essi assumono, dovrebbe essere quello di monitorare e di far correggere tali criticità, al fine di creare i presupposti perché si garantiscano buoni livelli di performance.



## Bibliografia

Baldanza A., Battini F., Bondonio P., Carabba M., Cerulli Irelli V., D'Auria G., Frattini F., Gallucci L., Luciani F., Mancini A., Petronio F., Schlitzer E. F., Soi A., Zuliani A., *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di Schlitzer E. F., Giuffrè Editore, Milano 2002

Barbieri M., Hinna L., Mameli S., Monteduro F., Valotti G., *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del D. lgs. 150/2009*, a cura di Hinna L., Valotti G., Maggioli Editore, 2010

Bellesia M., *Il controllo interno di gestione: un manuale per gli enti locali – obiettivi, strumenti, sistema informativo-contabile, reporting, indicatori, valutazione dei risultati*, Casa editrice C.E.L., Bergamo 1997

Bertocchi M., Bisio L., *I sistemi di indicatori come innovazione di processo*, in *Azienditalia*, Wolters Kluwer Italia srl, Milano 2003

Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti Locali. Guida operativa alla gestione del ciclo di della performance*, Maggioli Editore, 2011

Bisio L., *O.I.V. e nucleo di valutazione tra norme e prassi di riferimento*, in *Risorse Umane*, fasc. 2, 2015

Bisio L., *Per la Corte Piano Performance obbligatorio per i piccoli Comuni*, in *Quotidiano Enti Locali & Pa*, *Il sole 24 ore*, 30 gen 2018

Borghi A., Criso P., Farneti G. (a cura di), *Bilanci-Gestione-Controllo-Servizi*, Leggi d'Italia IPSOA, Febbraio 2019

Brancasi A., *I controlli sugli enti locali alla luce della legge n. 142 del 1990*, in *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di Cassese S., Bologna 1993

Bufano T. A., Savazzi A. M., *Un ciclo integrato di programmazione e controllo, strategico e gestionale. L'esperienza della regione Calabria*, in *Azienditalia*, 2009, vol. 16, fasc. 5, Wolters Kluwer Italia srl, Milano

Busco C., Riccaboni A., *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale – Il nucleo di valutazione negli enti locali*, CEDAM, Padova 1999

Bussani S., Doria G. P., *Trasparenza, pubblicità e anti-corruzione: come cambiano le amministrazioni pubbliche dopo la legge 190/2012 e il decreto legislativo 33/2013*, in *Comuni d'Italia*, vol. 1-2/2013, pagg. 23 e ss.

Canaparo P., (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia – Decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97*, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2016

D'Alterio Elisa, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni – Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105* (Il commento), in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2016

Della Rocca G. e Veneziano V., *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche – Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale – Analisi e strumenti per l'innovazione – Le esperienze*, Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni scientifiche Italiane S.p.A., Roma 2004

Facchini C., *Organizzazione, controllo e leadership*, in *Azienditalia*, 2005, fasc. 9,  
Wolters Kluwer Italia srl, Milano

Falduto L. e Rossi M., *Il sistema della performance dopo il D. Lgs. 74/2017*,  
Wolters Kluwer, 2017

Farneti G., *Economia d'azienda*, Franco Angeli Editore, Milano, 2007

Gaglioti D., Ranieri M. e Savazzi A. M. (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle Regioni e delle province autonome – Atti del seminario nazionale, Catanzaro, 18 marzo 2016*, CEDAM

Lucca M., *Il d.lgs. n. 33/2013 dopo la riforma Madia*, in *Comuni d'Italia*, vol. 3-4/2016

Margheri A., *Il controllo di valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Informator*, 1999, ICA Spa Trento, Trento 1993

Martelli V., *Gli organismi indipendenti di valutazione e i Nuclei di Valutazione negli enti locali*, in *Rivista di diritto amministrativo*, fascicolo n.7-9/2015

Mastrogiuseppe P., Ruffini R., *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, IPSOA, Assago (MI), 2010

Meli S., Meli F., *Nucleo di valutazione: quattro fattispecie di incompatibilità?*, in *L'amministrazione italiana*, 10/2004

Monea A., *Il nucleo di valutazione e il nuovo CCNL della dirigenza*, in *Azienditalia – Il personale*, vol. 4, IPSOA

Morigi P., *Controllo interni e controlli esterni – Riesame delle competenze degli organi preposti al monitoraggio dei conti e alle valutazioni*, in *La finanza locale*, 2004, Maggioli Editore, Rimini 1981

Pozzoli S., *Il controllo strategico: passo avanti o battuta d'arresto?*, in *Azienditalia*, 2000, vol. 7, fasc. 5, Wolters Kluwer Italia srl, Milano

Ruffini R., *Il nucleo di valutazione negli enti locali*, in *Azienditalia*, 1995, fasc. 8, Milano

Ruffini R., *I nuclei di valutazione nei contratti di lavoro*, in *Azienda pubblica*, 1997, Giuffrè Editore, Milano

Savazzi A. M., *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance* in *Azienditalia – Il personale*, 2017, vol. 11

Savazzi A. M., Lembo G., Bevilaqua P., Susio B., Zanardo L. (a cura di), *2009 - 2017 La performance in evoluzione – Oltre la performance. Contributi allo sviluppo e all'innovazione nelle prassi valutative delle Regioni e Province Autonome.*, CEDAM, 2017

Tamassia L., Gambella G. e Savazzi A. M., (a cura di) *Pubblico Impiego – Guida alle modifiche al Testo unico e alla valutazione delle performance*, Il sole 24 ore, 7/2017

Tamassia L. e Savazzi A. M., in *Definitivo il decreto che istituisce l'albo nazionale degli OIV, molti i nodi ancora da sciogliere*, *Quotidiano degli Enti Locali & della Pa, Il sole 24 ore*, 9 gen 2017

Tamassia L. e Savazzi A. M., in *Nuovi OIV, in attesa di criteri possibile la composizione monocratica o la costituzione in forma associata*, *Quotidiano degli Enti Locali & della Pa, Il sole 24 ore*, 10/2017.

Usai S., *La riscrittura dell'accesso civico nel d.lgs. 97/2016 che modifica il decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) e la l. 190/2012*, in *Comuni d'Italia*, vol. 3-4/2016

Valentini E., *Nucleo di valutazione e controllo di gestione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2000

Valotti G., *Management pubblico – Temi per il cambiamento*, Milano, 2005

Zuliani A., Mancini A. e Filacchione G., *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino, Bologna 1993

## **Banche dati**

Il sole 24 Ore

Pluris

## **Normativa**

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105

Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2016

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74

Nota circolare, Dipartimento della Funzione Pubblica, 10 gennaio 2017

### ***Delibere CIVIT***

CIVIT, delibera n. 89/2010

CIVIT, delibera n. 104/2010

CIVIT, delibera n. 105/2010

CIVIT, delibera n. 21/2012

CIVIT, delibera n. 23/2012

### ***Delibere ANAC***

ANAC, Schema Nazionale Anticorruzione 2016

ANAC, Delibera 28 dicembre 2016 n.1310

Allegato 1, Delibera ANAC 28 dicembre 2016, n.1310

ANAC, Delibera 22 novembre 2017 n.1208

### ***Giurisprudenza***

Sezione Regionale di Controllo della Lombardia della Corte dei Conti,  
deliberazione n. 325/2011

TAR Puglia, sentenza n. 3121/2014

TAR Campania, sentenza n. 2347/2015

Consiglio di Stato, Parere n. 515 del 24 febbraio 2016

### **Sitografia**

[www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

[www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www.lentepubblica.it](http://www.lentepubblica.it)  
[www.performance.gov.it](http://www.performance.gov.it)  
[www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.comune.camponogara.ve.it](http://www.comune.camponogara.ve.it)  
[www.comune.montagnana.pd.it](http://www.comune.montagnana.pd.it)  
[www.comune.portoviro.ro.it](http://www.comune.portoviro.ro.it)  
[www.comune.este.pd.it](http://www.comune.este.pd.it)  
[www.comune.piovedisacco.pd.it](http://www.comune.piovedisacco.pd.it)  
[www.comune-santamariadisala.it](http://www.comune-santamariadisala.it)  
[www.comunefossaltadi piave.it](http://www.comunefossaltadi piave.it)  
[www.comune.ceregnano.ro.it](http://www.comune.ceregnano.ro.it)  
[www.comune.ponso.pd.it](http://www.comune.ponso.pd.it)