

La valutazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere

Elisa D'Alterio

1. Introduzione.	113
2. Le “ragioni” della valutazione dei dipendenti pubblici.	113
3. Lo stato dell'arte: i problemi di partenza.	115
4. I contenuti principali della riforma.	117
5. I nodi (ancora) da sciogliere.	118
6. Quali prospettive?	121

1. Introduzione.

Intorno al tema della valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni ruotano almeno tre questioni principali, così sintetizzabili: in primo luogo, a che cosa serve la valutazione della performance nel settore pubblico? Perché, in altri termini, è prevista una tale attività nel nostro (e non solo) sistema amministrativo?

In secondo luogo, se è vero che la valutazione “serve” teoricamente a qualcosa, sta realmente “servendo” allo stato dei fatti? Perché e come è intervenuta su questo tema la quarta riforma del lavoro pubblico?

Infine, in quale misura l'intervento di questa riforma è stato esaustivo? Vi sono ancora aspetti migliorabili o le principali disfunzioni sono destinate a rimanere insolute?

A questi tre gruppi di domande il presente contributo prova a dare, nell'ordine, una risposta.

2. Le “ragioni” della valutazione dei dipendenti pubblici.

Il modello della valutazione della performance, applicato attualmente nel settore pubblico, proviene, in larga misura, dal settore privato-aziendale⁴²⁶. In quest'ultimo contesto, il modello funziona in modo abbastanza agevole. A ogni dipendente sono attribuiti determinati obiettivi di performance in base alle caratteristiche della propria attività; il dipendente guadagna al mese un certo importo fisso ma ha la possibilità di incrementare il proprio guadagno sulla base del raggiungimento degli obiettivi, valutati a fine anno o semestralmente (il premio viene erogato sempre a posteriori, sulla base di una precisa rendicontazione curata da un apposito ufficio). La valutazione è preceduta da una misurazione e ha il fine sia di incentivo nei confronti del singolo, sia (soprattutto) di impulso alla produzione, sia di remunerazione.

Nel settore pubblico, la valutazione, pur essendo stata sempre principalmente associata al giudizio sui singoli dipendenti (o più correttamente sui dirigenti: si ricorda il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286), assolve finalità, in larga misura, diverse da quelle che caratterizzano il settore privato⁴²⁷. La differenza di base, come è noto, riguarda le origini delle risorse: mentre nel settore privato esse vengono create attraverso il lavoro dei dipendenti e costituiscono esse stesse il parametro principale di valutazione, nel settore pubblico le risorse non sono create/prodotte dalle amministrazioni ma sono, per così dire, “calate dall'alto”, in quanto oggetto di una precisa predeterminazione e allocazione stabilita dalla programmazione economico-finanziaria nazionale ed europea.

Ad esclusione della produzione di beni e servizi pubblici finali (ormai in larga misura esternalizzata), le pubbliche amministrazioni, generalmente, non producono nuove risorse o profitto (una nota teoria riconosce, semmai, la produzione di c.d. “valore pubblico”)⁴²⁸ ma hanno

⁴²⁶ Il testo riproduce, con alcune successive integrazioni, la relazione tenuta al convegno “La IV Riforma del lavoro pubblico (tra buon andamento, imparzialità ed efficienza della Pubblica Amministrazione)”, svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Catania, il 16 marzo 2018.

⁴²⁷ L'applicazione di modelli privatistici-aziendalistici nel settore pubblico ai fini della gestione delle risorse umane è stato – ed è in parte tuttora – oggetto dell'ampia letteratura sul c.d. *New Public Management*. Tra le tante opere sul tema a livello internazionale, si cfr. J. Kooiman, M. Van Vliet, *Governance and Public Management*, in K.A. Eljassen e J. Kooiman (a cura di), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London, 1993, *passim*.

⁴²⁸ V. Talamo, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 469.

⁴²⁹ M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1997, *passim*.

il problema di controllare se le risorse (economiche, strumentali, umane), che sono loro assegnate dal bilancio, siano utilizzate correttamente e, in termini più generali, nell'interesse della collettività.

In questa prospettiva, la valutazione non serve – e ciò potrebbe sembrare un paradosso – a “valutare” (nel senso di dare un giudizio) e, nemmeno, a remunerare o premiare: la valutazione della performance serve, primariamente, a controllare se l'uso delle risorse pubbliche (ampiamente intese) sia avvenuto in modo efficiente ed efficace⁴²⁹. Tale attività esprime, dunque, una funzione più ampia, che è quella di controllo sulle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, sull'operato del governo⁴³⁰.

Questa definizione richiede di evidenziare almeno quattro aspetti.

In primo luogo, la valutazione della performance è un controllo gestionale (ben distinto dai controlli di legittimità o di regolarità amministrativa e contabile, che sono controlli di conformità), il cui oggetto corrisponde alla c.d. “performance amministrativa”. Questa espressione, “codificata” per la prima volta con il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), indica “il contributo che l'organizzazione (o unità organizzativa o gruppo di individui o singolo individuo) apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi assegnati e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione stessa è stata costituita”⁴³¹.

La nozione di performance non identifica un oggetto preciso del controllo (può essere un atto, un contratto, un conto, un rendiconto, un comportamento, ecc.) ma tende ad includere qualsiasi tipo di attività (generalmente intesa) e comportamento rilevanti sul piano dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa⁴³².

In secondo luogo, mezzi ed effetti del controllo sono molto particolari. I mezzi corrispondono a parametri tecnici e metodi, a loro volta collegati alla predefinizione di obiettivi, indicatori, livelli attesi (ormai contenuti negli atti di programmazione – piani della performance, documenti unici di programmazione, piani esecutivi di gestione, ecc. – ma anche nei sistemi di misurazione e valutazione delle performance)⁴³³.

Per quanto riguarda gli effetti, alla valutazione consegue la determinazione di “premialità” da corrispondere ai singoli dipendenti (a partire dalla definizione della componente della retribuzione accessoria correlata alla c.d. “produttività”), ma anche la possibile irrogazione di sanzioni (fino, persino, al licenziamento disciplinare)⁴³⁴.

⁴²⁹ Sui limiti del collegamento tra la valutazione delle *performance* e il sistema delle remunerazioni nel settore pubblico, cfr. A. Weibel, K. Rost K e M. Osterloh, *Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, 2009, 387 ss.

⁴³⁰ Sul punto, si consenta di rinviare a E. D'Alterio, *Il controllo sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2015, *passim* e a Id., *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2017, 570 ss.

⁴³¹ Tale definizione è tratta dalla delibera Civit, n. 112/2010. La definizione è stata ripresa anche nelle più recenti linee guida del Dipartimento della funzione pubblica (*Linee guida per il Piano della performance. Ministeri*), n. 1, giugno 2017.

⁴³² L. Hinna e G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare la performance nella p.a. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. n. 150/2009*, Maggioli, Rimini, 2010, *passim*.

⁴³³ Si v. gli articoli 7 e 10 del d.lgs. n. 150/2009.

⁴³⁴ Si v., in particolare, il c.d. “licenziamento per scarso rendimento” (art. 55 *quater*, comma 1, lett. f *quinquies*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Da queste precisazioni si ricava come la previsione di c.d. premi e l'irrogazione di sanzioni vadano più correttamente considerati come possibili effetti delle attività di valutazione ma non come fini.

In terzo luogo, come ogni attività di controllo, anche la valutazione ha i suoi controllori. Ogni amministrazione ha un proprio Organismo indipendente di valutazione-Oiv (o anche Nucleo di valutazione), con il compito generale di garantire il corretto funzionamento dell'intero ciclo di gestione della performance. Tale Organismo svolge anche attività di valutazione, dovendo sia valutare la performance organizzativa dell'amministrazione, sia proporre la valutazione della performance individuale dei vertici amministrativi⁴³⁵. La valutazione, invece, della performance individuale del resto del personale (dirigenziale e non) si basa su un meccanismo c.d. "a cascata", per cui, in estrema sintesi, il livello sovraordinato valuta quello sottordinato. L'imparziale svolgimento dell'attività di valutazione in questo caso dovrebbe essere, comunque, garantito dall'obbligo, da parte del valutatore, di attenersi ai metodi, parametri e schede di valutazione prestabilite nei sistemi di misurazione e valutazione della performance e dal controllo generale dell'Oiv.

Infine, la finalità generale del controllo è verificare e garantire la gestione efficiente ed efficace delle risorse (strumentali, umane, ecc.) secondo gli indirizzi del governo (obiettivi politico-strategici) e, al contempo, far valere la responsabilità dello stesso governo e della burocrazia in ordine al rispetto dei predetti indirizzi.

In particolare, con riferimento al governo, i controlli gestionali hanno il fine di garantire che lo stesso, nella formulazione degli indirizzi nell'uso delle risorse, sia vincolato al rispetto di metodologie e parametri oggettivi (indicatori, target, mappature dei rischi, standard), sulla base dei quali dovrebbe essere possibile valutare le politiche di gestione e di spesa realizzate e far valere le responsabilità.

Rispetto all'amministrazione, invece, l'esercizio di questi controlli permette di verificare specificamente l'attuazione degli indirizzi impartiti dai vertici politici (attraverso le attività di misurazione e valutazione) e di far valere le responsabilità dell'amministrazione in ordine agli stessi (tanto dei dirigenti, quanto ormai del personale non dirigente).

Tali finalità indicano "ciò a cui serve", primariamente, la valutazione delle performance nel settore pubblico e costituiscono le ragioni complessive (ma non esclusive) della previsione di tale attività nel nostro sistema amministrativo⁴³⁶.

3. Lo stato dell'arte: i problemi di partenza.

In fase di attuazione delle previsioni sia del d.lgs. n. 286/1999 (c.d. riforma Bassanini), sia del successivo d.lgs. n. 150/2009 (già citata riforma Brunetta), sono emersi molteplici profili problematici⁴³⁷. Volendo riassumerne i principali, è possibile evidenziare le seguenti questioni.

Una prima questione attiene allo scarso coordinamento della disciplina della valutazione con altre "confinanti", con cui si sono create eccessive sovrapposizioni e, quindi, inutili adempimenti per le amministrazioni. Vi sono problemi di coordinamento, ad esempio: tra la disciplina del controllo di gestione e quella della valutazione della performance; tra il sistema dei controlli gestionali previsto

⁴³⁵ Si v. l'art. 14, comma 4, lett. e), d.lgs. n. 150/2009.

⁴³⁶ Questa finalità principale delle attività di misurazione e valutazione nelle pubbliche amministrazioni non esclude, naturalmente, altri rilevanti fini, quali quelli del miglioramento organizzativo e del più efficiente uso delle risorse pubbliche (incluse quelle umane).

⁴³⁷ Si cfr. F. Fracchia, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, *passim*. Sulla precedente riforma, C. D'Orta, *I dirigenti pubblici: custodi della legalità o managers?*, in Aa.Vv., *Miti e paradossi della riforma della burocrazia*, Mondadori, Milano, 2005, *passim*.

dal Testo unico degli enti locali⁴³⁸ e la disciplina applicata a livello nazionale anche sulla base degli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica; tra il predetto sistema dei controlli e il ciclo economico-finanziario; tra i contenuti della valutazione della performance e la qualità dei servizi pubblici⁴³⁹.

Con particolare riferimento al rapporto con la programmazione economico-finanziaria, va altresì notato che il legislatore ha mostrato nel tempo un approccio contraddittorio. Nonostante con il d.lgs. n. 74/2017 si sia cercato di rafforzare – come si esaminerà più avanti – il legame tra i due cicli di programmazione (economico-finanziaria e gestionale), un precedente intervento legislativo del 2016 ha eliminato dalla disciplina delle note integrative al bilancio dello Stato (art. 21, legge n. 196/2009) il riferimento ai sistemi di valutazione della performance, così compromettendo il predetto legame⁴⁴⁰.

Una seconda rilevante questione riguarda il ruolo dell'Oiv. Si tratta di un ruolo – come evidenziato dalla Corte dei conti⁴⁴¹ – caratterizzato da una diffusa “indifferenza istituzionale”. L'Oiv è scarsamente considerato dal vertice politico dell'amministrazione (che, in genere, sottovaluta la rilevanza della programmazione strategico-gestionale, ritenendola un adempimento formale e tecnico), ma anche dai vertici amministrativi e dalla amministrazione nel suo complesso, rispetto a cui tale Organismo ha poteri poco incisivi.

Anche in questo caso emerge una contraddizione. Da una parte, è avvertita l'esigenza di garantire la massima imparzialità e indipendenza dell'Oiv (obiettivo, quest'ultimo, che la riforma ha parzialmente centrato), dall'altra, l'Organismo continua, in taluni (ma sempre più rari) casi, ad essere impropriamente configurato come un ufficio di staff del vertice politico (peraltro, in molte ipotesi, composto da soggetti interni alla stessa amministrazione), in analogia al precedente regime dei Secin (Servizi di controllo interno dei ministeri).

A questo paradosso ha, in verità, parzialmente contribuito lo stesso d.lgs. n. 150/2009, nella parte in cui sia ha disposto la mera sostituzione dei Secin con gli Oiv, lasciando quindi – erroneamente – intuire l'esistenza di una continuità (art. 14, comma 2), sia ha permesso che soggetti interni potessero esserne componenti, così compromettendo di fatto la reale “indipendenza” dell'Organismo (quindi, solo nominale) e l'effettiva “piena autonomia” nell'esercizio dei propri poteri (sempre art. 14, comma 2).

Altra questione ancora è lo scarso rilievo attribuito al collegamento tra la performance organizzativa dell'ufficio/struttura e la performance individuale del titolare. A questo

⁴³⁸ Si v. gli articoli 147 ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁴³⁹ L'art. 8, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 identifica, tra gli ambiti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, “la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati”. Di conseguenza, a livello almeno normativo, il coordinamento tra le due discipline è previsto. Tuttavia, a livello attuativo, gli indirizzi impartiti al riguardo sono rappresentati da una sola e datata delibera della Civit (n. 88/2010), a cui non sono seguiti ulteriori indicazioni e aggiornamenti. Al momento, con la trasformazione della Civit in Anac (2014), non è chiaro quale sia l'istituzione pubblica preposta ad emettere indirizzi in questo ambito. Ciò rappresenta una grave lacuna dell'ordinamento.

⁴⁴⁰ Originariamente, l'art. 21, comma 11, lett. a) della legge n. 196/2009 stabiliva che la nota integrativa “indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi”. Attualmente, l'art. 21, riformato dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, non prevede più il rinvio o riferimento alla valutazione delle *performance*.

⁴⁴¹ Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera n. 14/2012/G, *Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/ 2009: ritardi applicativi e difficoltà operative*, approvata con delibera depositata il 22 novembre 2012, 5 dicembre 2012.

contribuiscono, specialmente, l'assenza di coordinamento tra obiettivi formulati nel piano della performance e quelli stabiliti nei contratti e incarichi dei singoli dirigenti e l'assenza di indicatori che, nella valutazione individuale, tengano conto dei risultati della struttura.

Infine, la legge non prevede effettive forme di “responsabilizzazione” degli organi di vertice politico e amministrativo in ordine sia al corretto svolgimento dei controlli-valutazioni, sia ai loro risultati.

4. I contenuti principali della riforma.

La quarta riforma del lavoro pubblico (attuata, in materia di valutazione, con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74) interviene su alcune delle predette questioni. In particolare, si riportano di seguito i punti di maggiore rilievo⁴⁴².

Innanzitutto, la riforma non stravolge il precedente assetto ma modifica direttamente alcuni specifici aspetti, anche alla luce della esperienza maturata in fase di attuazione del d.lgs. n. 150/2009. L'obiettivo è quello di correggere le principali disfunzioni del precedente sistema, senza creare nuove discipline o meccanismi, evitando in questo modo di disorientare le amministrazioni e di produrre nuovi oneri⁴⁴³.

Tra gli interventi più significativi, rileva il generale rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'Oiv. Ad esempio, in merito all'attività di vigilanza, una prima modifica attiene all'attribuzione all'Oiv sia dell'attività di verifica dell'andamento delle performance (precedentemente assegnata all'organo di indirizzo politico), sia dell'attività di proposta di correzione degli obiettivi e indicatori in corso di esercizio (art. 6, d.lgs. n. 150/2009). Viene poi introdotto il parere preliminare dell'Oiv sull'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 150/2009). A tale parere è riconosciuta, per la prima volta, una natura vincolante. Altre integrazioni riguardano l'art. 14 ed hanno il fine di rafforzare l'indipendenza dell'Organismo. In questo senso, la modifica centrale riguarda l'impossibilità di nominare come componenti dell'Organismo i dipendenti della amministrazione in cui dovrà operare l'Organismo stesso (comma 8, art. 14, d.lgs. n. 150/2009). Nel citato articolo 14, viene altresì introdotto il comma 4 ter, che stabilisce il potere dell'Oiv di accedere a tutti gli atti e ai documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, e di richiedere la collaborazione ad altri organi di controllo⁴⁴⁴.

In secondo luogo, rilevano le modifiche all'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009, relativo alla valutazione della performance individuale. In modo particolare, è riconosciuto un “peso prevalente” agli indicatori di performance organizzativa dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità nella valutazione complessiva individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. Questo comporta, come indicato anche nella norma, un necessario collegamento tra obiettivi individuali del contratto dirigenziale e gli obiettivi strategico-gestionali del Piano.

⁴⁴² Vi sono anche altre norme del d.lgs. n. 150/2009 che sono state oggetto di revisione; tuttavia, in questa sede, si presta attenzione alle modifiche con maggiore impatto. Per un'analisi complessiva, si cfr. il recente lavoro di M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli e L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, 329 ss.

⁴⁴³ Rimane quindi in vigore il d.lgs. n. 150/2009, con i “ritocchi” operati dal d.lgs. n. 74/2017.

⁴⁴⁴ Con la riforma del 2017 è stato, altresì, introdotto l'art. 14 bis, che “codifica” l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione, già istituito con il d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105.

In terzo luogo, viene ridefinita la tempistica collegata all'adozione del Piano della performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009): è stabilito che il Piano debba essere predisposto a seguito della presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (Def), lasciando comunque come termine ultimo di adozione il 31 gennaio di ogni anno. In questo modo, le amministrazioni dovrebbero essere indotte a preparare per tempo la programmazione strategico-gestionale (avviando la predisposizione già intorno ad aprile) e a svilupparla parallelamente alla determinazione della programmazione economico-finanziaria. Per gli enti locali, è prevista una semplificazione, stabilendo che la relazione sulla performance possa essere unificata con il rendiconto della gestione disciplinato dal Tuel.

In quarto luogo, viene completamente riformulato l'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009. In sostanza, c'è un ritorno al ruolo predominante della contrattazione collettiva (nazionale), che è chiamata a definire non soltanto l'ammontare complessivo dei fondi del trattamento accessorio (come già accadeva, sebbene sempre nei limiti quantitativi fissati dalla legge, sulla base del precedente sistema) ma anche "quanto" dovrà essere destinato alla produttività/premialità e "come". Riguardo al primo punto (il "quanto"), vigeva in passato un c.d. principio di prevalenza da riferirsi ai risultati della performance individuale (in altri termini, la quota prevalente dell'accessorio doveva premiare chi aveva ottenuto i migliori risultati di performance individuale); riguardo al secondo aspetto (il "come"), la precedente versione prevedeva le c.d. graduatorie di performance, redatte dagli Oiv sulla base dei risultati della valutazione. La nuova norma elimina le graduatorie e affida alla contrattazione la definizione di criteri e modalità di distribuzione di tali importi.

Infine, il nuovo articolo 19 bis del d.lgs. n. 150/2009 prevede, per la prima volta, la partecipazione della collettività nel processo valutativo della performance organizzativa. I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Oiv il proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo.

5. I nodi (ancora) da sciogliere.

Delle principali disfunzioni emerse in passato, in merito all'attuazione del d.lgs. n. 150/2009, la riforma considera e prova a risolvere soprattutto i seguenti profili: il problema della "debolezza" degli Oiv, rafforzandone il ruolo e i poteri; la questione dello scarso collegamento tra la performance organizzativa dell'ufficio/struttura e la performance individuale del titolare, stabilendo che la prima debba avere un peso prevalente sulla seconda; la difficoltà del coordinamento con il ciclo economico-finanziario, rivedendo alcuni termini almeno per le amministrazioni statali.

Tuttavia, ancora varie questioni rimangono insolute.

Ad esempio, la riforma avrebbe potuto, una volta per tutte, abrogare l'ormai superato d.lgs. n. 286/1999, la cui sopravvivenza crea molta confusione e sovrapposizione di adempimenti (si pensi, ad esempio, all'adozione della direttiva ministeriale ex art. 9 del d.lgs. n. 286/1999 ormai sovrapponibile con i contenuti del piano della performance ex art. 10 del d.lgs. n. 150/2009).

Anche sul piano del rafforzamento dell'Oiv, il quadro normativo attuale non garantisce ancora pienamente il possesso di effettive competenze e l'indipendenza da parte dell'Organismo.

Per quanto riguarda le competenze, è stato istituito – prima della riforma⁴⁴⁵ – un Elenco nazionale dei componenti degli Oiv, la cui iscrizione è sottoposta a un vaglio di tipo formale da parte del Dipartimento della funzione pubblica⁴⁴⁶. Tale vaglio ha ad oggetto la sussistenza dei requisiti stabiliti dal d.m. 2 dicembre 2016, tra i quali prevale, in modo particolare, il numero di anni maturati come componente di Oiv o di nuclei di valutazione o, in alcuni (arbitrari) casi, di altri organismi anche non propriamente assimilabili a quelli appena menzionati.

Il predetto criterio, che senz'altro è corretto considerare come parametro di valutazione, è però riconosciuto come determinante e prevalente rispetto ad altri parametri, volti ad attestare, invece, l'effettiva preparazione e qualità delle competenze dell'aspirante iscritto. Inoltre, manca del tutto una effettiva prova di queste competenze, non essendo previsto alcun esame o colloquio con il candidato, come invece stabilito per l'iscrizione in altri albi ed elenchi (come, ad esempio, per l'iscrizione all'albo dei revisori legali). Tali carenze si spiegano proprio in ragione della natura prevalentemente "burocratica" del vaglio, che condiziona l'accesso all'Elenco.

Va precisato che la prevalenza del suddetto parametro è determinata dallo stesso d.m. del 2016: il decreto prevede una suddivisione degli iscritti in tre fasce, in cui l'appartenenza ad una o ad altra fascia dipende, per le due più elevate (la seconda e la terza), proprio dalla circostanza di avere fatto parte in passato di un Oiv o Nucleo di valutazione per almeno tre anni. A sua volta, l'appartenenza ad una fascia invece che ad un'altra condiziona la possibilità di candidatura e, dunque, di accesso a Oiv monocratici o alla posizione di presidente in quelli collegiali⁴⁴⁷.

Questo sistema presenta due grandi anomalie, una di tipo formale, l'altra di tipo sostanziale.

Il vizio formale riguarda la previsione di una classificazione per fasce da cui discendono limitazioni ed effetti ostativi ai fini dell'accesso a una posizione pubblica. Tale previsione e relative restrizioni, infatti, non erano contemplate nella fonte contenente la sub-delega all'adozione dello stesso decreto ministeriale (ossia il d.P.R. n. 105/2016)⁴⁴⁸ e anche il successivo d.lgs. n. 74/2017, all'art. 14 bis, stabilisce come condizione di accesso a qualsiasi Oiv, in qualsiasi posizione, la semplice iscrizione all'Elenco, rinviando alle modalità definite nel citato d.P.R. Da questo punto di vista, emergerebbe il sospetto di illegittimità del d.m. 2 dicembre 2016 nella parte in cui ha introdotto alcune disposizioni che "innovano" il sistema di accesso agli Oiv rispetto a quanto stabilito nel d.P.R. del 2016, operando una ingiustificata – e di conseguenza illegittima – diversificazione e compressione dei diritti di una serie di soggetti validamente iscritti all'Elenco.

Il vizio sostanziale è collegato, invece, alla ratio della riforma. Sia i rapporti del Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, relativi all'attuazione del d.lgs. n. 286/1999, sia i monitoraggi della Civit sull'attuazione del d.lgs. n. 150/2009, hanno costantemente segnalato il problema della scarsa competenza degli organi interni alle amministrazioni deputati allo svolgimento dei controlli gestionali. Sul punto, proprio la Civit aveva lamentato la prassi di

⁴⁴⁵ Art. 6, co. 3 e 4, d.P.R. n. 105/2016.

⁴⁴⁶ Le verifiche sono affidate agli uffici del Dipartimento e non, invece, a una commissione qualificata o ad esperti o valutatori.

⁴⁴⁷ Art. 5 del d.m. 2 dicembre 2016.

⁴⁴⁸ Si v. spec. l'art. 6, comma 4, del d.P.R. n. 105/2016, a sua volta adottato ai sensi dell'art. 19, comma 10, d.l. 24 giugno 2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, in parziale attuazione del criterio direttivo concernente la «conseguente revisione della disciplina degli Oiv» (lett. e). L'espressione «conseguente» è chiaramente riferita al requisito dell'indipendenza della valutazione, a cui si fa cenno nel criterio direttivo indicato alla lettera d) dello stesso comma 10. Tuttavia, né il d.P.R., né il d.m., adottati in attuazione di tali criteri, si preoccupano di garantire l'indipendenza degli Oiv (aspetto che è stato poi, invece, parzialmente considerato nel d.lgs. n. 74/2017).

molte amministrazioni ministeriali consistente nel rinnovo dei componenti dei Secin nell'ambito dei nuovi Oiv, così compromettendo quella discontinuità che la riforma del 2009 voleva, invece, attuare. Quale senso ha, quindi, oggi continuare a privilegiare tale continuità, se proprio questa ha costituito una delle problematiche principali relative al funzionamento degli Oiv?

Per quanto concerne l'indipendenza dell'Oiv, all'Elenco sono iscritti, allo stato attuale, ben 4190 nominativi⁴⁴⁹. Tuttavia, sono sempre gli organi di vertice politico a scegliere dall'Elenco chi nominare nell'Organismo. L'affidamento all'organo politico (e, dunque, al soggetto controllato) della scelta di chi deve essere il controllore è, all'evidenza, un meccanismo esposto a fenomeni sia di c.d. "selezione avversa", sia di c.d. "cattura". La riforma in esame ha, almeno, imposto lo svolgimento di procedure pubbliche selettive ai fini della nomina dell'Organismo da parte delle amministrazioni, ma è evidente che ciò potrebbe non bastare.

Altra questione sempre aperta riguarda le responsabilità. Non sono ancora previste specifiche responsabilità nei casi di cattiva formulazione di obiettivi e indicatori, né è chiaro su chi ricada la responsabilità, invece, nei casi di distribuzione del trattamento accessorio sulla base di valutazioni svolte non correttamente o fasulle. Va poi aggiunto che la classe dirigenziale, principalmente destinataria degli obiettivi, è in verità ormai priva di vere responsabilità, essendoci la tendenza ad accentrare i poteri (e le responsabilità) in capo a direzioni/direttori generali, attuando di fatto forme di commissariamento lato sensu della macchina amministrativa⁴⁵⁰.

Va notato che in merito ai casi di cattiva formulazione di obiettivi e indicatori (Piano-programmazione), l'organo di indirizzo politico, pur non essendo obbligato a divenire un esperto del tema, ha comunque il dovere di adoperarsi affinché obiettivi e indicatori siano formulati correttamente e con cura, il che dovrebbe avvenire proprio attraverso una attenta selezione dei componenti dell'Oiv, chiamati, a tal fine, a offrire il proprio supporto tecnico.

Relativamente, invece, al secondo punto (valutazioni non corrette o fasulle), non va trascurato che una buona formulazione e applicazione del Sistema di misurazione e valutazione (che, per ricordare, contiene anche la definizione dei metodi e delle schede di valutazione) e lo svolgimento di possibili verifiche a campione sulle modalità di valutazione (magari proprio da parte dell'Oiv) rappresenterebbero il modo per evitare che la valutazione sia rimessa alla totale discrezionalità del valutatore o sia, al contrario, un mero esercizio di stile (come avviene in vari casi).

Tuttavia, la "deresponsabilizzazione progressiva" della dirigenza (specialmente di II fascia, ossia la maggioranza) è un fenomeno rispetto a cui, al momento, non esistono efficaci freni e che rischia di produrre gravi effetti⁴⁵¹. In tema di valutazione, l'effetto più evidente riguarda l'attribuzione degli obiettivi che, in numerosi casi, corrispondono a meri adempimenti o compiti strumentali (e, dunque, non a veri obiettivi), rendendo così la valutazione sul loro raggiungimento una mera verifica sull'assolvimento o meno di un obbligo.

Un'altra annosa questione attiene all'uso degli esiti dei controlli. La legge collega a tali esiti, nel complesso, premi e (possibili) sanzioni. In merito a questo collegamento esiste un esteso dibattito sulle ragioni per cui la valutazione non possa servire soltanto a premiare o sanzionare (in tal senso,

⁴⁴⁹ Dato aggiornato al 14 gennaio 2019.

⁴⁵⁰ In tema di dirigenza pubblica, si cfr. in termini generali G. D'Alessio, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. Carinci e M. D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, 761.

⁴⁵¹ Molti di questi effetti sono esaminati nel volume di B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2017, 141 ss.

premi e sanzioni sono un possibile effetto della valutazione e non il fine). Ad ogni modo, tale collegamento ha sempre rappresentato il “tallone di Achille” dell’intera disciplina. Come è noto, la c.d. privatizzazione del pubblico impiego negli anni Novanta ha determinato l’applicazione, al rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, di regimi e modelli privatistici. Mentre però nell’azienda il collegamento avviene in modo dettagliato e rendicontabile, nelle pubbliche amministrazioni l’assenza di alcuni profili tipici dei contesti aziendali e di mercato rende il compito assai arduo (ad esempio, si pensi ai criteri di definizione delle indennità di risultato dei dirigenti).

Tale complessità porta a un generale scoramento rispetto alla possibilità di definire forme e modi di collegamento efficaci (la precedente versione dell’art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009 ne è una dimostrazione) e a una resa rispetto alle pretese delle rappresentanze sindacali di regolare in toto questi meccanismi, come avvenuto con la nuova versione del citato art. 19, salutato con favore da alcuni ma visto con un certo timore da altri. Tale timore è quello di un andamento al ribasso, ossia di una permanente esposizione al rischio del blocco dei sistemi di valutazione e dell’affermazione di forme di distribuzione non basate sull’effettivo merito e selezione⁴⁵².

Infine, sempre in merito agli esiti di tali controlli, le istituzioni (spec. il Parlamento) continuano a disinteressarsi dei risultati non solo delle valutazioni ma anche dei controlli più in generale (si pensi alla scarsa utilizzazione dei referti della Corte dei conti). Ancora oggi, uno dei principali nodi in materia di controlli attiene all’annosa questione dell’assenza di un effettivo controllo del Parlamento sul governo e sulla pubblica amministrazione, che dovrebbe avvenire attraverso i dati forniti dagli esiti delle molteplici attività di controllo attuate nell’ordinamento (a partire proprio dai controlli gestionali).

6. Quali prospettive?

Il più recente programma del governo di riforma della pubblica amministrazione, che troverà attuazione con l’adozione della legge contenente «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo»⁴⁵³ ed esercizio delle «deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione»⁴⁵⁴, contiene riferimenti al tema della valutazione.

In particolare, nel disegno di delega sono proposti (art. 3): l’istituzione di un sistema nazionale di valutazione della performance coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica, finalizzato anche all’individuazione e condivisione delle buone pratiche in materia di gestione del ciclo della performance; il coinvolgimento di utenti in rapporto diretto con l’amministrazione; l’utilizzazione di soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nei processi di valutazione; lo sviluppo di indicatori comuni in tema di performance organizzativa; il divieto di assunzione nei casi di mancata o non adeguata gestione del ciclo di gestione della performance; il divieto di erogare, in tutto o in parte, la retribuzione di risultato nelle ipotesi di mancata applicazione da parte del personale dirigenziale delle disposizioni in materia di misurazione e valutazione della performance, ivi compreso di quelle relative all’obbligo di procedere ad un’adeguata

⁴⁵² Sul punto, inoltre, la Corte costituzionale (sent. n. 178/2015), nell’ordinare al governo di riavviare la contrattazione collettiva dopo il blocco pluriennale che perdurava dal 2010, ha anche evidenziato come la contrattazione collettiva “coinvolga una complessa trama di valori costituzionali”, fra cui quelli del buon andamento, che viene conseguito soprattutto attraverso l’erogazione selettiva dei trattamenti accessori e, dunque, la valorizzazione del merito.

⁴⁵³ Il disegno di legge, approvato in Senato, è in esame alla Camera (aggiornamento al dicembre 2018).

⁴⁵⁴ Consiglio dei ministri, 21 dicembre 2018.

differenziazione delle valutazioni; il coordinamento con la disciplina sui controlli di cui al d.lgs. n. 286/1999; la revisione della disciplina degli Oiv, anche prevedendo l'adeguamento dell'organizzazione delle attuali strutture tecniche permanenti; infine, lo svolgimento di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell'ultimo triennio.

È presto per esprimersi in merito ai contenuti di questa ultima riforma, ancora, infatti, in fase di gestazione. Si possono, tuttavia, evidenziare alcuni pericoli in cui sarebbe bene non cadere, per non ripetere vecchi errori o commetterne dei nuovi.

Iniziando dai vecchi errori, è bene tenere a mente che, se si vogliono introdurre nuove norme in tema di valutazione, i benefici dovrebbero superare i costi. Questi ultimi si producono quando le nuove norme cancellano l'esistente per riproporre modelli e regimi di valutazione equivalenti a quelli precedenti (o persino peggiori), o quando le stesse ripetono quanto è già previsto, creando così confusione e sovrapposizione di disposizioni.

Ad esempio, l'istituzione di un sistema nazionale di valutazione coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica, che favorisca anche la condivisione delle buone pratiche, è già prevista dal d.P.R. n. 105/2016 (si pensi all'art. 3 sulle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica e all'art. 7 sulla c.d. Rete nazionale). Anche il coinvolgimento degli utenti dei servizi intermedi e finali è già stabilito nell'art. 19 bis del d.lgs. n. 150/2009, introdotto nel 2017. In entrambi i casi, al posto di nuove norme, sarebbe quindi preferibile concentrarsi sull'attuazione di quelle esistenti, identificando semmai misure e indirizzi precisi.

Nel merito poi delle previsioni, va notato il perdurante riconoscimento in capo al governo (Dipartimento della funzione pubblica-Presidenza del Consiglio dei ministri) del ruolo di indirizzo e controllo in tema di valutazione (controlli gestionali). Questo, in realtà, dovrebbe essere un ambito in cui garantire la massima imparzialità non soltanto dei controllori ma anche dei soggetti deputati ad emettere gli indirizzi e a svolgere i monitoraggi sui controllori stessi. I controlli gestionali, nell'esercizio della più generale funzione di controllo, dovrebbero servire, infatti, a controllare le pubbliche amministrazioni e i loro vertici governativi⁴⁵⁵; per questa ragione, tali funzioni dovrebbero essere più correttamente svolte – come del resto avviene nei sistemi anglosassoni – da istituzioni pubbliche indipendenti dal governo (come era originariamente previsto, con l'istituzione della Commissione indipendente per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - Civit, sulla base della prima versione del d.lgs. n. 150/2009)⁴⁵⁶. A partire invece dal 2014, c'è stata una inversione di tendenza, che costituisce un punto di debolezza dell'intero sistema che, dunque, sembra persistere e, anzi, perpetuarsi.

Esiste, ad ogni modo, una forma di compensazione del deficit di indipendenza sopra evidenziato, basata sulla natura indipendente degli organismi di controllo (Oiv), che operano presso le amministrazioni. A questo fine, il d.lgs. n. 74/2017 ha provato a rafforzare tale indipendenza, stabilendo il divieto che gli Oiv siano composti da dipendenti interni all'amministrazione presso cui opera l'organismo. Questa previsione rappresenta una conquista molto rilevante della quarta riforma, che andrebbe altresì valorizzata attraverso la previsione di modalità e criteri più selettivi di accesso all'Elenco nazionale (si v. supra, par. 5).

⁴⁵⁵ E. D'Alterio, *Il controllo sull'uso delle risorse pubbliche*, cit., spec. 435 ss.

⁴⁵⁶ L'art. 19 del d.l. n. 90/2014 ha disposto il trasferimento delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance dall'Anac (ex Civit) al Dipartimento della funzione pubblica. Per quanto riguarda l'originario progetto, si cfr. P. Ichino e B.G. Mattarella, *Proposta per un progetto di legge-delega per l'istituzione dell'Authority sul pubblico impiego*, in *Astrid Rassegna*, n. 42, 2007, *passim*.

In termini ancora non molto chiari, il recente programma di riforma fa riferimento al coinvolgimento di “soggetti esterni”: il disegno di delega prevede, più precisamente, «l'utilizzazione di soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, in possesso di una comprovata competenza in materia di organizzazione amministrativa e di gestione delle risorse umane: nel processo di elaborazione degli obiettivi dell'amministrazione e di quelli assegnati al personale dirigenziale anche in relazione alla verifica della loro effettiva qualità, coerenza e significatività; nella fase di accertamento del conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa e individuale del personale dirigenziale; nella valutazione delle competenze del personale, dirigenziale e non; nella valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa»⁴⁵⁷.

Soggetti esterni potrebbero essere, quindi, coloro che compongono gli Oiv, secondo le modalità già stabilite dalla legge (essendo ormai gli stessi, senz'altro, soggetti “estranei” all'amministrazione di riferimento); oppure altri soggetti, comunque terzi e separati dall'amministrazione considerata.

La partecipazione di troppi attori, tuttavia, nell'ambito della valutazione può avere alcune controindicazioni, soprattutto se questi nuovi attori fossero, ad esempio, società o organismi privati. Rispetto a tali soggetti diventerebbe, infatti, molto difficile poter prevenire possibili conflitti di interesse o forme di interferenza politica. Il rischio di un “mercato della valutazione” è, altresì, evidente.

Al contempo, l'esternalizzazione delle attività di valutazione potrebbe porre evidenti problemi, non solo sul piano dei costi per le casse pubbliche (il coinvolgimento di tali soggetti non potrebbe avvenire se non attraverso procedure ad evidenza pubblica, regolate dal complesso Codice dei contratti pubblici), ma soprattutto sul piano della compatibilità con alcuni precetti costituzionali, sulla base dei quali sarebbero inammissibili forme di esternalizzazione (o anche cogestione) delle funzioni di indirizzo strategico e controllo gestionale delle pubbliche amministrazioni⁴⁵⁸.

Ragionevole e senz'altro più percorribile in termini giuridici la strada del coinvolgimento degli stessi Oiv nel processo di elaborazione degli obiettivi, a monte del ciclo di gestione della performance⁴⁵⁹. È questa, del resto, la fase più delicata e più determinante per il funzionamento dell'intero sistema di valutazione. Sarebbe, dunque, sufficiente stabilire un potere di validazione tecnica o un parere vincolante dell'Oiv sugli obiettivi e sul Piano della performance, tale da obbligare l'organo di indirizzo politico alla revisione degli stessi in caso di giudizio negativo

⁴⁵⁷ Agg. al dicembre 2018. In tal senso, si cfr. anche la relazione del Ministro Giulia Bongiorno tenuta in occasione dell'incontro plenario con le pubbliche amministrazioni, *L'avvio del ciclo della performance 2019-2021*, Roma, 11 dicembre 2018.

⁴⁵⁸ L'art. 95 Cost. attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità dell'indirizzo politico e amministrativo; i ministri sono individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri. Nelle amministrazioni statali, tale indirizzo non può essere affidato o anche cogestito o, in altro modo, condizionato da soggetti privati. Su questi aspetti basilari, si v. tra tutti S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Parte generale, t. II, Milano, Giuffrè, 2003, 175 ss., nonché A. Massera, *Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione*, in *Il Parlamento e i rapporti istituzionali*, 2007, e disponibile su www.astrid.it.

⁴⁵⁹ Sulla base delle norme vigenti, l'Oiv non ha alcun potere sulla definizione degli obiettivi nel Piano della performance, anche in virtù del citato art. 95 Cost., che assegna le funzioni di indirizzo della P.A. al governo (e non ad altri soggetti). A differenza però di società o organismi privati, gli Oiv, pur essendo corpi tecnici e indipendenti dal vertice politico, sono, comunque, organismi pubblici, incardinati presso le amministrazioni, collegati a queste ultime da uno specifico rapporto di controllo. Pertanto, l'ipotetico riconoscimento di un loro potere di validazione tecnica o consultazione nella fase di predisposizione del Piano potrebbe, con le dovute accortezze e i rigorosi limiti, rientrare, eventualmente, nell'esercizio della più generale funzione di controllo sul funzionamento del ciclo di gestione della performance.

dell'Organismo o, al contrario, all'assunzione di specifiche responsabilità amministrative nel caso di adozione di un obiettivo in contrasto con il giudizio dell'Organismo⁴⁶⁰.

Responsabilizzazione dei vertici politici nel processo di programmazione e valutazione, nonché potere dell'organismo di controllo già in fase di definizione degli obiettivi, costituiscono, ancora oggi, gli anelli mancanti dell'intera disciplina, che tuttavia nemmeno il più recente programma di riforma sembra voler vedere o considerare. Eppure basterebbero pochi interventi "mirati" (a costo zero) per rendere il sistema più coerente e robusto (fermo restando che il suo buon funzionamento dipende sempre da chi, nel concreto, lo attua)⁴⁶¹.

A questo proposito, appare calzante il monito che Santi Romano, nella sua nota prolusione del 1909, dedicata allo studio delle istituzioni politiche e alla crisi dello Stato moderno, rivolgeva in questi termini: "gli uomini non vedono mai ciò che sta ad essi vicino e cade sotto i loro occhi"⁴⁶². I problemi e i nodi insoluti in tema di valutazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni sono ormai da decenni, in verità, sotto gli occhi di tutti; è però ancora di là da venire il tempo in cui i governi vorranno effettivamente vederli e risolverli in modo serio⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Tale responsabilità potrebbe, per ipotesi, insorgere quando, in rapporto all'obiettivo (o a più obiettivi o all'intero Piano) non validato dall'Oiv, venissero corrisposte indennità di risultato e premialità. Naturalmente, la responsabilità dovrebbe essere, comunque, accertata dalla Corte dei conti, sulla base dei generali presupposti previsti dalla legge.

⁴⁶¹ Già in sede di predisposizione del d.lgs. n. 74/2017, era stata proposta l'introduzione di norme che riconoscessero uno specifico potere di controllo e validazione tecnica dell'Oiv sul Piano della *performance* e forme di responsabilità degli organi di indirizzo politico in rapporto alla formazione degli obiettivi e al processo di valutazione. Tuttavia, queste proposte, insieme anche ad altre, non sono state accolte.

⁴⁶² S. Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi. Discorso inaugurale per l'anno accademico 1909-1910*, Annuario- R. Università di Pisa, 1910, pp. 11-40.

⁴⁶³ Tale visione richiederebbe, del resto, un governo disponibile a prevedere e rafforzare il sistema di controlli sul proprio operato (e su quello, di conseguenza, dei governi successivi). In questi termini, soltanto un c.d. "governo tecnico" potrebbe trovarsi nella condizione ottimale per formulare una riforma realmente efficace in questo senso.