

## CAPITOLO 4

### *LA MERITOCRAZIA DELL'IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.: STRUMENTI PREMIALI E DISCIPLINARI*

di *Olga Toriello*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A. – 3. Gli strumenti premiali dei dipendenti pubblici. – 4. Il D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74. – 4.1. La valutazione della *performance* individuale e collettiva. – 4.2. Il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione. – 4.3. La validazione della relazione sulla *performance*. – 4.4. Il coinvolgimento degli stakeholder. – 5. Gli strumenti sanzionatorio-disciplinari. – 5.1. Il sistema disciplinare nella riforma *Brunetta*. – 6. Il D. Lgs. 20 giugno 2016 n. 116: il c.d. decreto contro “furbetti del cartellino”. – 6.1. Il licenziamento disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio. – 6.2. La sospensione cautelare obbligatoria dal servizio. – 6.3. Il procedimento disciplinare accelerato. – 6.4. La responsabilità per danni all'immagine della P.A. – 6.5. La responsabilità dirigenziale. – 7. Il D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75. – 7.1. La responsabilità disciplinare, le modifiche procedurali, la tipizzazione degli illeciti e il c.d. polo unico per le visite fiscali. – 7.2. La riapertura del procedimento disciplinare a seguito di annullamento giudiziale della sanzione disciplinare per violazione del principio di proporzionalità. – 7.3. Il rapporto tra procedimento disciplinare e processo penale. – 7.4. La tutela reale del pubblico dipendente.

#### **1. Premessa**

La riforma Madia del pubblico impiego è stata completata dalla novella di uno dei cardini principali della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche: il ciclo della *performance* dei pubblici dipendenti, la premialità e lo strumento sanzionatorio-disciplinare. Anche con riferimento a tali istituti, la riforma del 2017, lungi dal costituire un intervento normativo isolato e, per così dire, “atomistico”, costituisce l'approdo di una più lunga e complessa evoluzione normativa inaugurata dalla riforma *Brunetta* del 2009, nota anche come riforma “antifannulloni”.

La piena iscrizione della riforma Madia in un più complesso iter evolutivo rende opportuno un preliminare, breve richiamo ai principi ispiratori

dei principali snodi normativi sul tema, per poi verificare i profili innovativi e le questioni problematiche che pongono i decreti attuativi della Madia.

## **2. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A.**

Si è visto nel capitolo precedente che dal 1993 ad oggi la disciplina del lavoro alle dipendenze della P.A. ha subito una costante evoluzione, il cui *leit motiv* era costituito dal tentativo di assimilare il lavoro pubblico al quello privato.

Numerose voci critiche sollevatesi negli ultimi anni, tuttavia, hanno ritenuto che, al di là delle ineliminabili peculiarità connesse alla natura pubblicistica del datore di lavoro, il principale ostacolo alla totale equiparazione del pubblico impiego al lavoro privato consistesse nell'assenza, nella disciplina del lavoro alle dipendenze della P.A., dei meccanismi meritocratici e degli strumenti di reazione alla scarsa qualità dei servizi, previsti, invece, nel lavoro privato.

La necessità dell'introduzione di tali meccanismi e strumenti anche nel pubblico impiego si è fatta più pressante anche a fronte dell'esigenza di restituire e garantire al rapporto di lavoro pubblico la capacità produttiva della P.A., vulnerata da fattori che, negli anni, ne hanno cronicamente e progressivamente inficiato la resa, e in particolare ai comportamenti lassisti dei dipendenti pubblici "fannulloni" abbia compromesso, insieme ad altri fattori, l'efficienza della P.A.

In risposta alla montante richiesta – anche sociale – di miglioramento dell'efficienza dell'azione della P.A. è intervenuta la legge delega n. 15/2009, esercitata mediante D. Lgs. 150/2009, nota anche come riforma *Brunetta*, dal nome del Ministro proponente.

Nel disegno della riforma del 2009, il recupero e la garanzia della capacità produttiva della P.A. sono stati affidati, oltre che al ridimensionamento della contrattazione collettiva e alla ridefinizione e al potenziamento delle materie sottoposte alla legge<sup>1</sup>, anche all'introduzione di meccanismi volti a responsabilizzare i dipendenti, a incentivare selettivamente le migliori prestazioni, ad affermare la selettività e la concorsualità delle progressioni di carriera, ad agevolare la mobilità, a contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo dei dipendenti. Tutti temi, come si vedrà, ripresi e sviluppati dalla riforma Madia.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sui temi in esame si rinvia a F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo 2. Enti pubblici e pubblico impiego*, Roma, 2013; C. SILVESTRO, T. MENELAO, P. LIBERATI, R. MAZZARRO, *Il pubblico impiego nel D.L. n. 101/2013*, 2013, Roma; C. SILVESTRO, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, 2009, Roma.

### 3. Gli strumenti premiali dei dipendenti pubblici<sup>2</sup>

Nell'intento di valorizzare le risorse umane e organizzative delle P.A., il Titolo III del D. Lgs. 150/2009 (artt. 17-31), dedicato a “*Merito e premi*”, detta un'articolata serie di norme primarie che scolpisce il sistema premiale e che consacra la meritocrazia e la premialità.

La novità più rilevante della riforma non risiede tanto nella formulazione delle specifiche disposizioni, quanto, piuttosto, nella riconduzione nell'alveo della legge di una materia finora disciplinata praticamente dalla sola contrattazione collettiva.

Prima dell'avvento della riforma Brunetta, infatti, la legge non individuava le voci stipendiali accessorie, né prevedeva soglie quantitative minime del monte salari da destinare alla retribuzione incentivante, né, tantomeno, imponeva la misurazione quantitativa delle *performances* dei dipendenti pubblici. La contrattazione collettiva, a sua volta, si limitava a quantificare le risorse che confluivano nei fondi unici di amministrazione, rinviando alla contrattazione decentrata per la definizione dei criteri generali che avrebbero dovuto ispirare i sistemi di incentivazione dei dipendenti pubblici.

Nel sistema tratteggiato dal D. Lgs. 150/2009, invece, la previsione degli “*strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi di selettività e concorsualità nelle previsioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi*” (art. 17) è riservata alla legge, restando devoluta alla contrattazione collettiva solo la definizione delle modalità attuative dell'erogazione dei premi nel rispetto della legge (*cf.* art. 5, comma 1, L. 15/2009).

L'art. 29 D. Lgs. 150/2009, inoltre, attribuisce espressamente carattere imperativo alle disposizioni del Titolo III: queste, dunque, non sono suscettibili di deroga da parte della contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi che se ne discostino secondo il meccanismo di eterointegrazione previsto dagli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c., a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

La P.A. deve, quindi, promuovere il merito e l'implementazione della *performance* organizzativa e individuale attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi ispirati a logiche meritocratiche, e deve valorizzare i dipendenti che conseguono le migliori *performances* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi economici e di carriera.

---

<sup>2</sup> Il presente paragrafo è tratto da F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2017.

Fondamentale, appare, in quest'ottica, la valutazione del dipendente: al fine di arginare la discutibile tendenza alla distribuzione "a pioggia" dei benefici avallata negli ultimi anni dalla contrattazione collettiva, infatti, il Legislatore fa ora espresso divieto di distribuire incentivi e premi "*in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi*" e "*in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto*" (cfr. art. 18, comma 2).

Il conseguimento di elevate *performances* individuali è incentivato attraverso la corresponsione ai dipendenti pubblici meritevoli di un trattamento economico accessorio collegato, appunto, alla *performance* individuale. Tale trattamento potrà essere erogato solo all'esito di una complessa procedura, che, tenuto conto dei risultati del controllo di gestione (attuato secondo i principi di cui al Titolo II), permetterà di stilare, per ogni Amministrazione, una graduatoria che divide il personale (ivi compresi i dirigenti) in tre distinte fasce di merito cui è connessa una differenziata attribuzione del trattamento accessorio.

L'art. 20 D. Lgs. n. 150/2009 indica analiticamente gli "*strumenti per premiare il merito e le professionalità*", disciplinati nelle norme successive. Essi sono il bonus annuale delle eccellenze; il premio annuale per l'innovazione; le progressioni economiche; le progressioni di carriera; l'attribuzione di incarichi e responsabilità; l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

#### **4. Il D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74**

L'impianto normativo sin qui brevemente rammentato è stato da ultimo modificato, come ricordato, dalla riforma Madia: in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. *r*, della L. n. 124/2015<sup>3</sup>, il D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, reca la riforma del ciclo della misurazione e della valutazione della *performance*, riferita sia alle singole Amministrazioni sia alle singole unità organizzative fino ad arrivare ai singoli dipendenti.

<sup>3</sup> Per l'esercizio della delega, l'art. 17, comma 1, lett. *r*, della L. n. 124/2015 fa espresso riferimento ai criteri: a) della semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici ed, al contempo di riconoscimento del merito e di premialità delle prestazioni; b) della razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione; c) dello sviluppo di sistemi distinti di misurazione rispettivamente dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; d) del potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità; e) della riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; f) del coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; g) della previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

La Riforma si inserisce nel più ampio quadro normativo teso alla managerializzazione dell'apparato pubblico, mediante la diffusione di una nuova cultura dell'Amministrazione, al fine di commisurare, per una parte rilevante, la retribuzione dei pubblici dipendenti ai risultati raggiunti in termini di efficienza in rapporto alla qualità del servizio reso ai cittadini.

La Novella, inoltre, mira a consolidare la progressiva separazione del versante della trasparenza e dell'anticorruzione da quello relativo al ciclo della *performance*<sup>4</sup>, pur consolidando, al contempo, la funzione di reciproca integrazione tra i diversi istituti al fine della piena affermazione di una concezione moderna, partecipata e trasparente, dell'apparato pubblico.

Tale finalità viene perseguita essenzialmente attraverso il potenziamento e la ridefinizione dell'istituto degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), ai quali già il previgente testo normativo recato dal D. Lgs. n. 150/2009 affidava il compito della valutazione delle *performance* individuali e collettive.

Preliminarmente all'esame normativo delle singole novità recate dalla riforma, non può sottacersi come l'intervento legislativo costituisce solo il primo passo per una piena attuazione della "cultura del risultato", richiedendo l'affiancamento alle misure giuridiche di strumenti extragiuridici a vocazione multidisciplinare.

In particolare, la previsione di nuovi compiti e attribuzioni in capo agli Organi Interni di Valutazione rende indispensabile, ai fini di una corretta e compiuta attuazione della riforma, una adeguata formazione dei pubblici dipendenti, dei dirigenti e degli appartenenti alle strutture tecniche degli OIV. Si tratta, peraltro, di un'esigenza già avvertita: sul punto, invero, aveva preso già espressa posizione l'art. 5, co.1, lett. *a*, del decreto del Ministro per la Semplicizzazione e la Pubblica Amministrazione del 2 dicembre 2016, che ha previsto una serie di crediti formativi obbligatori per gli iscritti nell'Elenco nazionale dei componenti degli OIV.

A valle dell'attività formativa ed all'applicazione dei processi valutativi recati dal D. Lgs. n. 150/2009, come da ultimo inciso dal D. Lgs. n. 74/2017, si rende poi necessario un puntuale monitoraggio della fase applicativa – con finalità anche correttive – al fine di verificare, sia nella fase iniziale che con analisi a cadenza periodica, l'adeguatezza e la funzionalità delle attività di misurazione e valutazione, nonché della professionalità degli operatori coinvolti.

Pur rappresentando una tappa significativa nell'evoluzione dell'istituto in commento, deve evidenziarsi come il Decreto delegato sembra non dare

---

<sup>4</sup> Inaugurata dal D.L. 24 giugno 2014 n. 90 conv. in L. n. 114/2014, di modifica del D. Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.

adeguata e completa risposta alle indicazioni della legge delega. Come rilevato dal Consiglio di Stato in sede consultiva<sup>5</sup>, numerosi sono i profili sui quali la riforma appare troppo “timida” o manca del tutto a prendere posizione, con particolare riferimento ai presidi degli adempimenti della *performance*, con particolare riferimento alle sanzioni in ipotesi di mancata adozione del Piano; alla necessità di una validazione parziale della relazione, al ruolo e ai poteri degli OIV, alle garanzie per i suoi appartenenti e all’integrazione della *performance* con i meccanismi di bilancio.

*De jure condendo*, sarebbe dunque auspicabile potenziare le garanzie di effettiva indipendenza degli Organismi di valutazione e dotarli degli strumenti necessari ad una conoscenza non soltanto formale dell’operato dell’amministrazione che sono chiamati a valutare: sul punto, invero, non può non condividersi il rilievo del Consiglio di Stato in sede consultiva, secondo cui “*Tutte le affermazioni sul premio al merito e sul premio alla performance avranno una loro effettiva ragion d’essere solo se il sistema – da cui dipendono la posizione, la condizione lavorativa e il salario – sarà fondato su elementi reali, equi, misurabili e dimostrabili, e su organi capaci di adottare decisioni evidence based, sottratte all’arbitrio e all’approssimazione, e che siano davvero in grado di far fronte ai propri compiti*”<sup>6</sup>.

#### 4.1. La valutazione della performance individuale e collettiva

L’art. 1 del Decreto in parola reca una disposizione di principio, provvedendo a modificare l’art. 3 del D. Lgs. n. 150/2009, che risulta così riformulato:

*“1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l’erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.*

*2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all’amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo le modalità indicate nel presente Titolo e gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell’art. 19 del*

<sup>5</sup> Cons. St., comm. spec., 21 aprile 2017, n. 917.

<sup>6</sup> Cons. St., comm. spec., n. 917/2017, cit.

decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

3. *Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.*

4. *Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.*

5. *Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance e rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali.*

5-bis. *La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'art. 55-quater, comma 1, lettera f-quinquies), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto.*

6. *Fermo quanto previsto dall'art. 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”.*

La nuova disposizione, dunque, introduce una precisa linea di demarcazione della misurazione tra la valutazione della *performance* organizzativa e quella dei singoli dipendenti, nella prassi assai spesso tra loro sovrapposte e/o confuse. Inoltre, nella logica del potenziamento del ruolo della produttività individuale, quest'ultima diventa elemento imprescindibile per il riconoscimento delle progressioni economiche, per l'attribuzione degli incarichi di responsabilità e dirigenziali, nonché per la concreta valutazione della responsabilità dirigenziale e del licenziamento disciplinare.

Sul punto, peraltro, non può non rilevarsi che la disposizione in questione si limita a mere asserzioni di principio: sul punto, sarebbe stato necessario una più incisiva presa di posizione del legislatore, in relazione alle conseguenze pratiche della violazioni dei principi, con la previsione, per dirla con il Consiglio di Stato, delle “*necessarie, concrete e graduate misure di deterrenza sul piano procedimentale e, nei casi più gravi di indebite erogazioni, con la denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti*”.



Le statuizioni di principio recate dall'art. 3 del D. Lgs. n. 74/2017 sono poi compendiate dalle previsioni recate dagli artt. 6 e 7 del medesimo decreto, rispettivamente dedicati alla *performance* individuale e a quella collettiva.

In specie, l'art. 6 riformula l'art. 8 del D. Lgs. n. 150/2009, a mente del quale la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la 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 il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la 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.

La nuova disposizione, inoltre, attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica il compito di predisporre appositi modelli per le valutazioni della *performance* organizzativa al fine di garantire una certa omogeneità tra le amministrazioni.

Con specifico riferimento alla *performance* individuale, invece, l'art. 7 del D. Lgs. n. 74/2017, nel novellare l'art. 9 del decreto *Brunetta*, introduce una distinzione tra dirigenti e personale non dirigenziale.

Si ricorda che ai dirigenti di livello generale compete la misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. Ai dirigenti di livello non generale compete la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale non dirigenziale. La valutazione dei dirigenti di vertice è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base delle proposte



dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) istituito in ogni amministrazione ai sensi dell'art. 14.

In base al vigente assetto normativo, la *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità viene misurata in base agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; infine, alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Su tali disposizioni interviene l'articolo in commento, stabilendo che i criteri e le modalità di misurazione e valutazione della *performance* individuale devono essere indicate nel Sistema adottato da ciascuna amministrazione, con l'assegnazione di un peso prevalente nella valutazione complessiva agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità.

È inoltre introdotta una disciplina specifica per la valutazione dei dirigenti di vertice, ai sensi della quale la *performance* individuale dei dirigenti è collegata al raggiungimento di specifici obiettivi, definiti nel contratto individuale e degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, nonché nel Piano della *performance*.

#### 4.2. Il ruolo dell'Organo Indipendente di Valutazione

La funzione di monitoraggio dell'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati in relazione alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione viene affidata all'Organismo Indipendente di Valutazione, che, in qualità di soggetto terzo e imparziale, vede potenziato il proprio ruolo e le relative attribuzioni.

L'istituto era stato già modificato dal D.P.R. n. 105/2016, il quale aveva previsto una revisione delle funzioni svolte dagli OIV, confermando che la valutazione indipendente sia assicurata dai richiamati OIV in ogni amministrazione e che le funzioni da essi svolte siano quelle indicate dall'articolo 14 del D. Lgs. 150/2009, e contestualmente integrando gli obiettivi dell'attività svolta dagli Organismi per garantire l'affidabilità delle attività inerenti il ciclo della *performance*. Nello specifico, l'OIV supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della *performance* organizzativa e individuale; propone al vertice politico la valutazione dei

dirigenti apicali; verifica che l'amministrazione realizzi nell'ambito del ciclo della *performance* un'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale; ai fini della valutazione della *performance* organizzativa, promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti; promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità; verifica, infine, i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> V. il novellato art. 14: “1. Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione (1). 2. L'Organismo di cui al comma 1 sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. 2-bis. L'Organismo indipendente di valutazione della performance è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti. Il Dipartimento della funzione pubblica definisce i criteri sulla base dei quali le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica. 2-ter. Il Dipartimento della funzione pubblica individua i casi in cui sono istituiti Organismi in forma associata tra più pubbliche amministrazioni 4. L'Organismo indipendente di valutazione della performance: a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi; b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica; c) valida la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione; d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità (8); e) propone, sulla base del sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III; f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014; g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo; h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità. 4-bis. Gli Organismi indipendenti di valutazione esercitano i compiti di cui al comma 4 e, in particolare, procedono alla validazione della Relazione sulla performance, tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei

Il D.P.R. n. 105/2016 ha inciso anche sulle modalità di scelta dei componenti: l'art. 6 prevede l'istituzione di un Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti della valutazione tenuto dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>8</sup>. Ogni OIV, costituito da un organo monocratico

---

*risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, e dei dati e delle elaborazioni forniti dall'amministrazione, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7. 4-ter. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 4, l'Organismo indipendente di valutazione ha accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. Tale accesso è garantito senza ritardo. L'Organismo ha altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione, e può accedere a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni, potendo agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione. Nel caso di riscontro di gravi irregolarità, l'Organismo indipendente di valutazione effettua ogni opportuna segnalazione agli organi competenti (6. La validazione della Relazione sulla performance di cui al comma 4, lettera c), è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III. 8. I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione 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. 9. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni. 10. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche. 11. Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno”.*

<sup>8</sup> A tale elenco possono essere iscritti i soggetti in possesso dei requisiti individuati con uno specifico decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che è stato di recente emanato (D.M. 2 dicembre 2016). L'articolo 2 del DM citato prevede che l'iscrizione può essere chiesta esclusivamente dai soggetti in possesso dei seguenti requisiti: a) generali: 1. essere cittadino italiano o di uno degli Stati membri dell'Unione europea; 2. godere dei diritti civili e politici; 3. non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti giudiziari iscritti nel casellario giudiziale; b) di competenza ed esperienza: 1. essere in possesso di diploma di laurea (vecchio ordinamento) o laurea specialistica o laurea magistrale; 2. essere in possesso di comprovata esperienza professionale di almeno cinque anni, maturata presso pubbliche amministrazioni o aziende private, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria e di bilancio e nel *risk management*; c) di integrità: 1. non essere stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I del codice penale; 2. non aver riportato condanna nei giudizi di responsabilità contabile e amministrativa per dan-

ovvero collegiale composto da 3 componenti, è nominato da ciascuna amministrazione (singolarmente o in forma associata) nell'ambito dei soggetti iscritti all'Elenco.

Su tale impianto normativo è intervenuto altresì il D. Lgs. n. 74/2017, il quale prevede che il Dipartimento di Funzione Pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli OIV, costituiti, di norma, in forma collegiale con tre componenti<sup>9</sup>. Al DFP viene attribuito il compito di definire i criteri sulla base dei quali le Amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, ovvero in forma associata.

Come anticipato, l'art. 6 del decreto Brunetta attribuisce all'Organo Indipendente la valutazione della gestione e dello stato di realizzazione del ciclo della *performance*<sup>10</sup>.

E tuttavia, per molte attività il conseguimento del risultato non è collegato ad eventi tangibili, ma a fattori per cui manca un reale riscontro esterno delle attività di verifica del reale conseguimento dell'obiettivo. Sa-

---

no erariale; 3. non essere stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato; 4. non essere stati destinatari, quali dipendenti pubblici, di una sanzione disciplinare superiore alla censura.

<sup>9</sup> Art. 14-bis: "1. Il Dipartimento della funzione pubblica tiene e aggiorna l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione, secondo le modalità indicate nel decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014. 2. La nomina dell'organismo indipendente di valutazione è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, tra gli iscritti all'elenco di cui al comma 1, previa procedura selettiva pubblica. 3. La durata dell'incarico di componente dell'Organismo indipendente di valutazione è di tre anni, rinnovabile una sola volta presso la stessa amministrazione, previa procedura selettiva pubblica. 4. L'iscrizione all'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione avviene sulla base di criteri selettivi che favoriscono il merito e le conoscenze specialistiche, nel rispetto di requisiti generali, di integrità e di competenza individuati ai sensi del comma 1. 5. Con le modalità di cui al comma 1, sono stabiliti gli obblighi di aggiornamento professionale e formazione continua posti a carico degli iscritti all'elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione. 6. Le nomine e i rinnovi dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione sono nulli in caso di inosservanza delle modalità e dei requisiti stabiliti dall'articolo 14 e dal presente articolo. Il Dipartimento della funzione pubblica segnala alle amministrazioni interessate l'inosservanza delle predette disposizioni".

<sup>10</sup> Prevede il novellato testo della disposizione in esame che "Gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, verificano l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di 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)".

rebbe pertanto stato opportuno, in un'ottica di più complessiva integrazione sistematica degli istituti di gestione e monitoraggio dell'attività amministrativa, collegare la valutazione della *performance* al controllo di gestione, abilitando l'OIV all'accesso diretto alle risultanze del controllo di regolarità tecnica, amministrativa e contabile, nonché del controllo di gestione, superando l'attuale sistema, affidato al mero riscontro di dichiarazioni *ex post* dei controllati sulla loro attività.

In tal modo, l'attività di valutazione delle *performance* diventerebbe un momento fondamentale del monitoraggio dell'attività amministrativa, spogliandolo dal ruolo di mero adempimento burocratico ad oggi spesso rivestito.

Un sistema di tal fatta, peraltro, consentirebbe la rilevazione in tempo reale di mutamenti dell'organizzazione e delle risorse assegnate in corso di esercizio, con la valutazione delle conseguenti variazioni degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale, e l'individuazione di eventuali meccanismi correttivi.

Come rilevato dal Consiglio di Stato, in passato, il profilo dei rapporti con il pubblico è sempre stato un punto debole del sistema dei controlli sulla *performance*, a causa degli scarsi poteri di incidenza dell'OIV, specie in presenza di atteggiamenti dilatori o inerti degli uffici. Per tale ragione, il Decreto n. 74/2017 assegna un ruolo attivo ai cittadini ai fini della valutazione della *performance* organizzativa, a tal fine disponendo che gli Organismi esercitino i compiti loro attribuiti tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dei dati e delle elaborazioni fornite dall'amministrazione, nel rispetto delle modalità stabilite nel sistema della *performance* v., *infra*, § 4.4.).

Per rendere maggiormente effettiva tale previsione, peraltro, sarebbe necessario prescrivere che anche le richieste, gli esposti, le sollecitazioni, ovvero le segnalazioni di disfunzioni di ogni tipo e natura siano inviati per conoscenza all'OIV, al fine di assicurare un canale istituzionale per consentire l'analisi, sul piano organizzativo, delle disfunzioni ricorrenti e delle relative cause, nonché l'individuazione dei possibili rimedi.

Al fine di rendere effettivi i rimedi attribuiti agli OIV, è importante che i componenti dell'OIV di ciascuna amministrazione possano avere accesso diretto agli atti del sistema informatico del controllo di gestione ed ottenere senza ritardo dagli organi ed uffici di questa tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, nei limiti consentiti dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali.