

LUCIA D'ARCANGELO

12.

LA VALUTAZIONE DEL DIPENDENTE

 GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

---

Isbn 9788828805984

*Estratto dal volume:*

G. Amoroso - V. Di Cerbo - L. Fiorillo - A. Maresca

**IL LAVORO PUBBLICO**

2019

## Sezione I I SOGGETTI VALUTATORI

di LUCIA D'ARCANGELO

### NORME GENERALI

**D.lg. 30 marzo 2001, n. 165.** — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (G.U. 9 maggio 2001, n. 106, suppl. ord. n. 112).

**20** **Verifica dei risultati.** (Art. 20 del d.lg. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 6 del d.lg. n. 470 del 1993 e successivamente modificato prima dall'art. 43, comma 1 del d.lg. n. 80 del 1998, poi dall'art. 6 del d.lg. n. 387 del 1998 e, infine, dagli artt. 5, comma 5, e 10, comma 2 del d.lg. n. 286 del 1999). — 1. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, le operazioni di cui verifica sono effettuate dal Ministro per i dirigenti e dal Consiglio dei ministri per i dirigenti preposti ad ufficio di livello dirigenziale generale. I termini e le modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati da parte del Ministro competente e del Consiglio dei ministri sono stabiliti rispettivamente con regolamento ministeriale e con decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero, fino alla data di entrata in vigore di tale decreto, con provvedimenti dei singoli ministeri interessati.

**D.lg. 27 ottobre 2009, n. 150.** — Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (G.U. 31 ottobre 2009, n. 254, suppl. ord. n. 197).

**6** **Monitoraggio della performance.** — 1. Gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione <sup>(1)</sup>, 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) <sup>(1)</sup>.

[2. 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>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Le parole da « Gli Organismi indipendenti » a « presenti nell'amministrazione » sono state sostituite alle parole « Gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti » e le parole da « programmati durante il periodo di riferimento » a « di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c) » sono state sostituite alle parole « di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio » dall'art. 4 comma 1 lett. a) d.lg. 25 maggio 2017, n. 74.

<sup>(2)</sup> Comma abrogato dall'art. 4 comma 1 lett. b) d.lg. n. 74, cit.

## 7

**Sistema di misurazione e valutazione della performance.** — 1. *Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione,*<sup>(1)</sup> *il Sistema di misurazione e valutazione della performance.*

2. *La funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta:*

a) *dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera e), del medesimo articolo;*

b) *dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 8 e 9*<sup>(2)</sup>;

c) *dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis*<sup>(2)</sup>.

2-bis. *Il Sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui al comma 1, è adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e in esso sono previste, altresì, le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio*<sup>(3)</sup>.

[3. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui al comma 1, individua, secondo le direttive adottate dalla Commissione di cui all'articolo 13, secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo:

a) *le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del presente decreto;*

b) *le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;*

c) *le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;*

d) *le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.]*<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Le parole « e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione, » sono state sostituite alle parole « con apposito provvedimento » dall'art. 5 comma 1 lett. a) d.lg. 25 maggio 2017, n. 74.

<sup>(2)</sup> Le lettere b) e c) sono state così sostituite dall'art. 5 comma 1 lett. b) d.lg. n. 74, cit. Il testo delle lettere era il seguente: « b) dalla Commissione di cui all'articolo 13 ai sensi del comma 6 del medesimo articolo;

c) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificati dagli articoli 38 e 39 del presente decreto ».

<sup>(3)</sup> Comma aggiunto dall'art. 5 comma 1 lett. c) d.lg. n. 74, cit.

<sup>(4)</sup> Comma abrogato dall'art. 8 comma 1 lett. a) d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105. Ai sensi dell'art. 8 comma 2 d.P.R. n. 105, cit., sono in ogni caso fatti salvi gli effetti delle leggi regionali e dei regolamenti adottati dagli enti locali in attuazione dei principi recati dalla presente norma.

## 12 **Soggetti.** — 1. *Nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche intervengono:*

a) *il Dipartimento della funzione pubblica titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento, esercitate secondo le previsioni del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014;* <sup>(1)</sup>

b) *gli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14;*

c) *l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione;*

d) *i dirigenti di ciascuna amministrazione.*

<sup>(1)</sup> Lettera così sostituita dall'art. 9 comma 1 d.lg. 25 maggio 2017, n. 74. Il testo della lettera era il seguente: « a) un organismo centrale, denominato: "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", di cui all'articolo 13; ».

## 13 **(1) Autorità nazionale anticorruzione** <sup>(2)</sup>. — 1. *La Commissione istituita in attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, e ridenominata Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dell'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,* <sup>(3)</sup> *opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche* <sup>(4)</sup>.

2. *Mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e l'Autorità* <sup>(5)</sup> *sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi* <sup>(6)</sup> *6 e 8.*

3. *L'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione* <sup>(7)</sup>. *Il presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Il presidente e i componenti dell'Au-*

*torità non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica* <sup>(8)</sup>.

4. *La struttura operativa dell'Autorità* <sup>(5)</sup> *è diretta da un Segretario generale nominato con deliberazione dell'Autorità* <sup>(5)</sup> *medesima tra soggetti aventi specifica professionalità ed esperienza gestionale-organizzativa nel campo del lavoro pubblico. L'Autorità* <sup>(5)</sup> *definisce con propri regolamenti le norme concernenti il proprio funzionamento* <sup>(9)</sup>. *Nei limiti delle disponibilità di bilancio l'Autorità* <sup>(5)</sup> *può avvalersi di non più di 10 esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi* <sup>(10)</sup> *della prevenzione e della lotta alla corruzione, con contratti di diritto privato di collaborazione autonoma.* <sup>(11)</sup> *Può inoltre richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.*

[5. La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione; a tale fine:

- a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;
- b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;
- c) confronta le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;
- d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.] <sup>(12)</sup>

6. *L'Autorità* <sup>(5)</sup> *nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione:*

[a) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;] <sup>(13)</sup>

[b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'articolo 10;] <sup>(13)</sup>

[c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;] <sup>(13)</sup>

[d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'articolo 7 in termini di efficienza e produttività;] <sup>(13)</sup>

e) *adotta le linee guida per la predisposizione dei Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33* <sup>(14)</sup>;

[f) adotta le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici;] <sup>(13)</sup>

[g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14;] <sup>(13)</sup>

[h) promuove analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffu-

sione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;] <sup>(13)</sup>

[i) redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tale fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;] <sup>(13)</sup>

[l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione di cui all'articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;] <sup>(13)</sup>

[m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;] <sup>(15)</sup>

[n) predispone una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;] <sup>(13)</sup>

[o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;] <sup>(13)</sup>

[p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche.] <sup>(15)</sup>

[7. La Commissione provvede al coordinamento, al supporto operativo e al monitoraggio delle attività di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, come modificato dall'articolo 28 del presente decreto] <sup>(16)</sup>.

8. *Presso l'Autorità <sup>(5)</sup> è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire, all'interno delle amministrazioni pubbliche, la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. La Sezione promuove la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche; a tale fine predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui articolo 11, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.*

9. *I risultati dell'attività dell'Autorità <sup>(5)</sup> sono pubblici. L'Autorità <sup>(5)</sup> assicura la disponibilità, per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa e trasmette una relazione annuale sulle proprie attività al Ministro per l'attuazione del programma di Governo.*

10. *Dopo cinque anni, dalla data di costituzione, l'Autorità <sup>(5)</sup> affida ad un valutatore indipendente un'analisi dei propri risultati ed un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adeguatezza della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmesse al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità <sup>(5)</sup>.*

11. *Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di*

organizzazione, le norme regolatrici dell'autonoma gestione finanziaria dell'Autorità<sup>(5)</sup> e fissati i compensi per i componenti.

12. Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto del presente decreto<sup>(17)</sup>.

13. Agli oneri derivanti dal presente articolo pari a due milioni di euro per l'anno 2009 e a 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 si provvede nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15. All'attuazione della lettera p) del comma 6 si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15, ferme restando le risorse da destinare alle altre finalità di cui al medesimo comma 3 dell'articolo 4.

(1) V. art. 19 comma 2 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv., con modif., in l. 11 agosto 2014, n. 114.

(2) Rubrica così sostituita dall'art. 10 comma 1 lett. a) d.lg. 25 maggio 2017, n. 74. Il testo della rubrica era il seguente: « Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ».

(3) Le parole da « La Commissione istituita » a « decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, » sono state sostituite alle parole « In attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, è istituita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata "Commissione", che » dall'art. 10 comma 1 lett. c) d.lg. n. 74, cit.

(4) L'art. 10 comma 1 lett. c) d.lg. n. 74, cit., ha soppresso le parole «, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta ».

(5) Le parole « l'Autorità » sono state sostituite alle parole « la Commissione » e le parole « dell'Autorità » sono state sostituite alle parole « della Commissione » dall'art. 10 comma 1 lett. b) d.lg. n. 74, cit.

(6) L'art. 10 comma 1 lett. d) d.lg. n. 74, cit., ha soppresso la parola « 5, ».

(7) L'art. 10 comma 1 lett. e) d.lg. n. 74, cit., ha soppresso le parole «, di management e misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale ».

(8) Comma così sostituito dall'art. 5 comma 5 d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv., con modif., in l. 9 agosto 2013, n. 98. Il testo del comma, come modificato dall'art. 2 comma 12-decies d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, conv., con modif., in l. 26 febbraio 2011, n. 10 (il quale disponeva inoltre: « La facoltà di essere collocati fuori ruolo, su richiesta, prevista [dal presente periodo], come modificato ai sensi del presente comma, si applica anche ai componenti in carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto che continuano ad operare fino al termine del mandato »), era il seguente: « 3. La Commissione è organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale. I componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. I componenti della Commissione non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e possono essere confermati una sola volta. In occasione della prima seduta, convocata dal componente più anziano di età, i componenti eleggono nel loro ambito il Presidente della Commissione. All'atto dell'accettazione della nomina, se dipendenti da pubblica amministrazione o magistrati in attività di servizio sono collocati fuori ruolo, se ne fanno richiesta, e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato; se professori universitari, sono collocati in aspettativa senza assegni ».

(9) L'art. 10 comma 1 lett. f) n. 1 d.lg. n. 74, cit., ha soppresso le parole « e determina, altresì, i contingenti di personale di cui avvalersi entro il limite massimo di 30 unità. Alla copertura dei posti si provvede esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, cui si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, o mediante personale con contratto a tempo determinato ».

<sup>(10)</sup> L'art. 10 comma 1 lett. f) n. 2 d.lg. n. 74, cit., ha soppresso le parole « della misurazione e della valutazione della performance e ».

<sup>(11)</sup> L'originario quinto periodo del presente comma è stato soppresso dall'art. 10 comma 1 lett. f) n. 3 d.lg. n. 74, cit. Il testo del periodo era il seguente: « La Commissione, previo accordo con il Presidente dell'ARAN, può altresì avvalersi del personale e delle strutture dell'ARAN. ».

<sup>(12)</sup> Comma abrogato dall'art. 8 comma 1 lett. c) d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105. Ai sensi dell'art. 8 comma 2 d.P.R. n. 105, cit., sono in ogni caso fatti salvi gli effetti delle leggi regionali e dei regolamenti adottati dagli enti locali in attuazione dei principi recati dalla presente norma.

<sup>(13)</sup> Lettera abrogata dall'art. 8 comma 1 lett. c) d.P.R. n. 105, cit. Ai sensi dell'art. 8 comma 2 d.P.R. n. 105, cit., sono in ogni caso fatti salvi gli effetti delle leggi regionali e dei regolamenti adottati dagli enti locali in attuazione dei principi recati dalla presente norma.

<sup>(14)</sup> Le parole « all'articolo 10, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 » sono state sostituite alle parole « all'articolo 11, comma 8, lettera a) » dall'art. 10 comma 1 lett. g) n. 1 d.lg. n. 74, cit.

<sup>(15)</sup> Lettera soppressa dall'art. 10 comma 1 lett. g) n. 2 d.lg. n. 74, cit.

<sup>(16)</sup> Comma abrogato dall'art. 19 comma 12 d.l. n. 90, cit.

<sup>(17)</sup> Comma così sostituito dall'art. 10 comma 1 lett. h) d.lg. n. 74, cit. Il testo del comma era il seguente: « 12. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sono dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione. Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della Commissione di cui al comma 5 ».

**14 Organismo indipendente di valutazione della performance.** — 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* <sup>(1)</sup>.

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* <sup>(2)</sup>.

2-ter. *Il Dipartimento della funzione pubblica individua i casi in cui sono istituiti Organismi in forma associata tra più pubbliche amministrazioni* <sup>(2)</sup>.

[3. *L'Organismo indipendente di valutazione è nominato, sentita la Commissione di cui all'articolo 13, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. L'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta.*] <sup>(3)</sup>

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* <sup>(4)</sup>;



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* <sup>(5)</sup>;

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* <sup>(6)</sup> 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)* <sup>(7)</sup>, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;

e) *propone, sulla base del sistema di cui all'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* <sup>(8)</sup>;

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 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* <sup>(9)</sup>.

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* <sup>(9)</sup>.

[5. L'Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione di cui all'articolo 13, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevanza della valutazione del pro-

prio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione.]<sup>(3)</sup>

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.*

[7. L'Organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera g), e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. I loro curricula sono comunicati alla Commissione di cui all'articolo 13.]<sup>(3)</sup>

8. *I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o<sup>(10)</sup> 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.*

(1) Periodo aggiunto dall'art. 11 comma 1 lett. a) d.lg. 25 maggio 2017, n. 74.

(2) Comma inserito dall'art. 11 comma 1 lett. b) d.lg. n. 74, cit.

(3) Comma abrogato dall'art. 8 comma 1 lett. d) d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105. Ai sensi dell'art. 8 comma 2 d.P.R. n. 105, cit., sono in ogni caso fatti salvi gli effetti delle leggi regionali e dei regolamenti adottati dagli enti locali in attuazione dei principi recati dalla presente norma.

(4) Le parole «, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi » sono state aggiunte dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 1 d.lg. n. 74, cit.

(5) Le parole « e al Dipartimento della funzione pubblica » sono state sostituite alle parole «, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13 » dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 2 d.lg. n. 74, cit.

(6) Le parole da «, a condizione che » a « utenti finali » sono state inserite dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 3 d.lg. n. 74, cit.

(7) Le parole da « con particolare riferimento » a « comma 1, lettera d) » sono state inserite dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 4 d.lg. n. 74, cit.

(8) Le parole da « dal Dipartimento della funzione pubblica » a « del decreto legge n. 90 del 2014 » sono state sostituite alle parole « dalla Commissione di cui all'articolo 13 » dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 5 d.lg. n. 74, cit.

(9) Comma inserito dall'art. 11 comma 1 lett. c) n. 6 d.lg. n. 74, cit.

(10) Le parole « tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o » sono state inserite dall'art. 11 comma 1 lett. d) d.lg. n. 74, cit.

(1) **Elenco, durata e requisiti dei componenti degli OIV.** — 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>(1)</sup> Articolo inserito dall'art. 11 comma 2 d.lg. 25 maggio 2017, n. 74.

**15** **Responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo.** — 1. *L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.*

2. *L'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione:*

- a) *emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;*
- b) *definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b);*
- c) *verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici;*
- d) *definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 11, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.*

**16** **(1) Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale.** — [1. Negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e degli enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni dell'articolo 11, commi 1 e 3.]<sup>(2)</sup>

2. *Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1. Per l'attuazione delle restanti disposizioni di cui al presente decreto, si procede tramite accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 in sede di Conferenza unificata*<sup>(3)</sup>.

[3. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 2, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti; decorso il termine fissato per l'adeguamento si

applicano le disposizioni previste nel presente Titolo fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.]<sup>(4)</sup>

(1) Ai sensi dell'art. 18 comma 2 d.lg. 25 maggio 2017, n. 74, le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti secondo quanto previsto dal presente articolo e dall'art. 31, come modificati dal d.lg. n. 74, cit., entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo. Nelle more del predetto adeguamento, si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del suddetto decreto; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel medesimo decreto fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

(2) Comma abrogato dall'art. 12 comma 1 lett. a) d.lg. n. 74, cit.

(3) Comma così sostituito dall'art. 12 comma 1 lett. b) d.lg. n. 74, cit. Il testo del comma era il seguente: « 2. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1 ».

(4) Comma abrogato dall'art. 12 comma 1 lett. c) d.lg. n. 74, cit.

## NORME SU MATERIE SPECIFICHE A VALENZA GENERALE

**Modifiche al d.lg. n. 150/2009:** artt. 4, 5, 9-12, d.lg. 25 maggio 2017 n. 74.

## BIBLIOGRAFIA

ADINOLFI, *Il percorso evolutivo dei controlli nella Pubblica Amministrazione: l'organismo indipendente di valutazione delle performance*, in MELE-ADINOLFI (a cura di), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni. Dopo la Riforma Brunetta*, Roma, 2010, 139 ss.; AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della P.A.*, Napoli, 2017, 60; BALDASSARRE, *Customer Satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in ESPOSITO-LUCIANI-ZOPPOLI A.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lg. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. riforma Madia)*, Torino, 2017, 356 ss.; BATTINI-CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 255-270; CARINCI F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lg. 27 ottobre 2009, n. 150*, WP. CSDLE "Massimo D'Antona.IT", 2011, n. 119, 18 ss.; D'ALESSIO-ZOPPOLI L., *Riforma della Pubblica Amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015*, Gruppo di lavoro Fondazione Astrid, 27 marzo 2017; D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, GDA, 2009, 5, 488; DE NITO-ESPOSITO, *Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, I, in AMOROSO-DI CERBO-FIORILLO-MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro III, Lavoro Pubblico*, Milano, 2011, 1471 ss.; ERBOLI, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in NAPOLI-GARILLI, *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Milano, 2013, 300 ss.; GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in AA.VV. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Milano, 2018, 129 ss.; MAGRI, *Giurisprudenza costituzionale e fallimenti della « riforma » del lavoro pubblico*, LD, n. 1/2018, 113; MASTROGIUSEPPE, *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna*, in DELL'ARRINGA-DELLA ROCCA, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, 2017, 183-204; MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, 2016; MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in ESPOSITO-LUCIANI-ZOPPOLI A.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lg. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. riforma Madia)*, Torino, 2017, 370 ss.; NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in ESPOSITO-LUCIANI-ZOPPOLI A.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lg. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. riforma Madia)*, Torino, 2017, 329 ss.; PUTATURO DONATI, *Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, II, in AMOROSO-DI CERBO-FIORILLO-MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro III, Lavoro Pubblico*, Milano, 2011, 1488 ss.; ROMAGNOLI, *Così uguali e così diversi*, RTDPC, 1993, 539; RUSCIANO-SIMEOLI, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (voce)*, D. PUBBL., Agg., Torino,

2017, 399-485; ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta. Atti del Convegno "Il lavoro negli enti locali dopo le riforme. Problemi e questioni aperte"*, Verona, 12 giugno 2009, Torino, 2009; ZOPPOLI A., *La dirigenza pubblica nel pubblico impiego "privatizzato"*, in RUSCIANO-ZOPPOLI L. (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, 1993; ZOPPOLI A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, 2000, 235; ZOPPOLI A., *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in ESPOSITO-LUCIANI-ZOPPOLI A.-ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lg. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. riforma Madia)*, Torino, 2017, 317 ss.; ZOPPOLI L., *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, WP. CSDLE "Massimo D'Antona.IT", 2013, n. 168.

### SOMMARIO

1. La valutazione della *performance* nella cd. privatizzazione del lavoro pubblico. — 2. La *translatio imperii* della funzione valutativa nella riforma del 2017. — 3. I soggetti della valutazione: 3.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac); 3.2. Il Dipartimento della funzione pubblica; 3.3. L'organismo indipendente di valutazione (Oiv); 3.4. L'organo di indirizzo politico-amministrativo; 3.5. I dirigenti; 3.6. Gli utenti finali dell'*agere* pubblico, i *cives*. — 4. Una parentesi conclusiva: quale futuro per la valutazione della *performance*?

**1. La valutazione della performance nella cd. privatizzazione del lavoro pubblico.** Prima di analizzare sul piano sistematico le disposizioni del d.lg. 25 maggio 2017, n. 74, che si occupano dei soggetti preposti alla valutazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche, si descrive brevemente il percorso evolutivo del sistema di valutazione nell'ambito del processo di cd. privatizzazione che ha contrassegnato la storia del lavoro pubblico con (e a partire da) il d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29.

Definita da Umberto Romagnoli, « il trasloco dei dipendenti pubblici nella casa del diritto civile » (ROMAGNOLI, 1993, 539), la privatizzazione si basava sull'idea di applicare all'impiego pubblico il modello giuridico del contratto di lavoro subordinato nell'impresa secondo lo schema negoziale dell'art. 2094 c.c. « contraddistinto dalla disponibilità funzionale del prestatore di lavoro (debitore) a favore dell'imprenditore (creditore) in qualità di titolare di un'attività economicamente organizzata » (ZOPPOLI A., 2017, 323). Ciò è avvenuto con il d.lg. n. 29/1993, che ha determinato il mutamento di paradigma dell'impiego pubblico. Hanno fatto séguito ulteriori tentativi di riforma allo scopo — comune — di garantire gli scopi e l'effettività della privatizzazione ma senza alterare la fisionomia del '93 (ZOPPOLI L., 2013; D'AURIA, 2009, 488).

Il nuovo modello di privatizzazione ancorava le proprie radici nel passaggio dalla vecchia cultura burocratica fondata sull'adempimento a quella organizzativa incentrata sul risultato attraverso l'introduzione di controlli interni in tutte le amministrazioni affidati ai nuclei di valutazione e ai servizi di controllo interno. Esso doveva forgiarsi sulla « effettiva convergenza tra diritto pubblico e diritto privato » ed era proiettato verso una amministrazione più prossima alle esigenze dell'utenza cittadina, più snella e flessibile, efficiente e produttiva. Purtroppo, negli anni sono emerse contraddizioni e ambivalenze tali da indurre qualche Autore a dichiarare il « fallimento » della riforma del '93 (D'ORTA,

2011, 391; per una diversa chiave di lettura nell'ambito della dottrina *giuspubblicista* v. MAGRI, 2018, 113).

In verità, l'ingresso nella pubblica amministrazione di una logica del lavoro improntata al risultato e non alla mera esecuzione era denso di problematicità che non avevano solamente carattere operativo ma erano prima di tutto di natura culturale (AVIO, 2017, 60). Di fatto il cambiamento doveva avvenire con l'adozione di strumenti di controllo mutuati dall'esperienza gestionale delle aziende private che sostituivano alla visione del controllo inteso come verifica formale della regolarità degli atti la prospettiva anglosassone del *New public management*, un modello di governo dell'impresa fondato sulla « sequenza obiettivi-azioni-valutazione-correzione », diffuso in Italia nei primi anni '90 (ADINOLFI, 2010, 141).

Si deve alla legge delega del 15 marzo 1997, n. 59, il tentativo di dare una impostazione giuridica al criterio della valutazione del risultato tramite l'art. 17, lett. b, che prevede il ricorso a meccanismi di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa parametrati su base oggettiva. Tuttavia, il d.lg. 30 luglio 1999, n. 286, nel dare attuazione alla delega del 1997 ha introdotto un sistema di controlli interni che si è rivelato autoreferenziale e poco incline a modificare la classica impostazione burocratica di verifica dell'esito dell'amministrazione.

Nel corso del decennio successivo, la registrazione di un basso tasso di produttività e di efficienza della pubblica amministrazione, dovuto, fra le varie ragioni, proprio alla « insussistenza di serie metodologie di valutazione del rendimento dei lavoratori » (RUSCIANO-SIMEOLI, 2017, 406) ha spinto il legislatore a « tentare di superare l'approccio autoreferenziale del d.lg. n. 286/1999 », nell'ottica di una rinnovata centralità del risultato e di elaborazione di una « inedita nozione di *performance* organizzativa » (MONDA, 2016, 252), dapprima con la legge delega 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e subito dopo, il 27 ottobre dello stesso anno, con il d.lg. n. 150 (cd. riforma Brunetta) emanato in sua attuazione. Così, si è dato maggiore solidità giuridica all'idea di privatizzazione quale « diversa concezione giuridica dell'organizzazione e quindi del potere organizzativo » che « deve [...] liberamente esprimersi e il suo esito, intrinsecamente variabile, deve essere, necessariamente e specularmente, nel suo complesso sottoposto a verifica » (ZOPPOLI A., 2017, 322), mediante il ricorso a standard qualitativi di efficacia, efficienza ed economicità del servizio posti a presidio del fondamento costituzionale della correttezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

**2. La translatio imperii della funzione valutativa nella riforma del 2017.** Il disegno prefigurato dal d.lg. 25 maggio 2017, n. 74 (cd. riforma Madia), si muove nel solco tracciato dal d.lg. n. 150/2009, della valutazione intesa come criterio che « misura in chiave istituzionale gli esiti dell'attività delle pubbliche amministrazioni » nel quale il rispetto degli standard qualitativi



rappresenta il « punto di equilibrio tra quanto l'organizzazione deve realizzare e le ragionevoli attese dell'utenza in termini di buon andamento del servizio » (MONDA, 2016, 253), e che si affianca, in parallelo, alla valutazione volta a verificare « in chiave gestionale il funzionamento dell'organizzazione » (ZOPPOLI A., 2017, 325).

Sul complessivo fenomeno della valutazione della *performance* è peraltro intervenuta, anche, di recente, la giurisprudenza costituzionale, specificatamente in tema di *spoils system* e cessazione automatica degli incarichi dirigenziali, confermando quanto in precedenza già affermato circa il ruolo da essa svolto, che ha definito « essenziale » per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (C. cost. 24 gennaio 2017 n. 15; precedentemente, tra le altre, C. cost. 19 novembre 2008 n. 390; C. cost. 19 marzo 2007, nn. 103 e 104; C. cost. 16 giugno 2006 n. 233).

Al fine di garantire imparzialità nel giudizio di verifica dei risultati dell'amministrazione, svolgono un ruolo determinante i cd. attributari del potere di valutazione, coloro che, nell'ambito del processo di misurazione e valutazione delle performance pubbliche, devono (o dovrebbero) essere in grado di assicurare autonomia e indipendenza nel giudizio valutativo.

A tale, specifico, riguardo, come sappiamo, il d.lg. n. 150/2009 ha attribuito la titolarità della funzione valutativa ad un organismo esterno, la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (art. 12, comma 1, lett. a), che ha assunto l'incarico di svolgere la suddetta funzione in modo autonomo e indipendente ancorché in collaborazione con la Presidenza-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria centrale dello Stato ed altri enti.

La Commissione per la valutazione ha retto fino alla emanazione del d.lg. n. 74/2017, che, nel dare attuazione alla l. 7 agosto 2015, n. 124, con riferimento alla delega in materia di misurazione e valutazione della *performance* dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ha previsto la sua sostituzione con il *Dipartimento della funzione pubblica* (art. 12, comma 1, lett. a), secondo quanto già statuito dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114), che al fine specifico di delimitare l'ambito applicativo dell'Autorità nazionale anticorruzione allo svolgimento della sola attività anticorruzione, aveva stabilito la *translatio imperii* della funzione valutativa al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 19, comma 9).

In questo passaggio di «teste» si ripropone in tutta la sua enfasi la *vexata quaestio* tra politica e amministrazione, che si incentra sul ruolo svolto dalla dirigenza pubblica, sul rapporto, in particolare, tra dirigenza e autorità politica.

Sul punto, il Consiglio di Stato, con il parere n. 870/2010, ha sottolineato che la valutazione del risultato non deve e non può essere condizionata da tale relazione, che deve essere svolta « al riparo da interferenze politiche improprie », sicché, la sua obiettività, in quanto espressione del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché del dovere di fedeltà dei dipendenti pubblici (art. 98 Cost.), va considerata, altresì, espressione del principio oramai riconosciuto come di diretta derivazione del sistema costitu-

zionale, della separazione tra politica e amministrazione ». In effetti, questo è un punto cruciale giacché la valutazione del risultato è l'effetto di tale rapporto, essa fa da contrappeso alla relazione di potere tra politica e amministrazione. In letteratura la suddetta relazione è considerata fisiologica di ogni organizzazione e l'interazione tra i due organi necessaria, sia pure nell'ambito dell'autonomia delle rispettive competenze (ZOPPOLI A., 2000, 235). Va ritenuta invece « decisiva [...] la posizione (di forza o di debolezza) del dirigente nella relazione di lavoro », se questi può o meno essere « condizionato nell'esercizio del potere gestionale » (ZOPPOLI A., 2017, 325).

Da questa angolazione proseguiamo con l'analisi dei soggetti valutatori alla luce delle novità apportate dal d.lg. n. 74/2017.

**3. I soggetti della valutazione.** Il Capo IV del Titolo II, del d.lg. n. 74/2017, è dedicato ai soggetti del processo di misurazione e valutazione della *performance* e si apre con l'art. 12, che, nel novellare la precedente disposizione, modifica la lett. a, introducendo il Dipartimento della funzione pubblica in luogo della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit). Restano inalterati i successivi dettati normativi di cui alle lett. b, c, d, cioè gli organismi indipendenti di valutazione (Oiv), l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, i dirigenti.

L'art. 12, d.lg. n. 74/2017, va letto in combinato disposto con l'art. 7, del decreto medesimo, che attribuisce la titolarità dell'esercizio della funzione di misurazione e valutazione anche ai cittadini e/o agli utenti finali del servizio pubblico, i quali risultano inseriti, pertanto, nel novero degli autori del sistema valutativo. La principale e più rilevante modifica riguarda, come in parte appena accennato, l'intervento della struttura del Dipartimento della funzione pubblica, cui risultano conferiti tutti i compiti e le funzioni originariamente spettanti alla Commissione per la valutazione istituita dall'art. 13 del d.lg. n. 150/2009, in attuazione della legge n. 15/2009.

Nella nuova versione delineata dal d.lg. n. 74/2017, l'art. 13 muta già dalla rubrica che intitola « Autorità nazionale anticorruzione » (Anac), secondo la nuova denominazione conferita all'organismo centrale della valutazione dall'art. 1, della l. 6 novembre 2012, n. 190. Il cambio di nome risale, difatti, all'epoca del governo Monti ed è consequenziale al conferimento *ex lege*, all'organo, di aggiuntive, specifiche, funzioni in materia di anticorruzione nei pubblici uffici.

Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge n. 114 del 24 agosto dello stesso anno, viene statuito il trasferimento delle funzioni dell'Anac, in materia di misurazione e valutazione della *performance* (art. 1, comma 9, d.l. n. 90/2014), al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, allo scopo di limitare l'attività dell'Autorità anticorruzione ai soli compiti di prevenzione e trasparenza della corruzione nell'amministrazione pubblica. Contestualmente, la norma dispone, al successivo comma 10, di



affidare il riordino delle predette funzioni valutative alla disciplina regolamentare che vede la luce con il d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, contenente il regolamento di disciplina delle attività di valutazione della *performance* pubblica da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

Una volta ricostruito il percorso normativo della titolarità della valutazione in capo alla odierna struttura dipartimentale, si procede alla sua disamina attraverso l'analisi del Regolamento presidenziale n. 105/2016, dopo aver compiuto un breve cenno al ruolo svolto attualmente dall'(ex) Civit ora Anac.

**3.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).** L'Anac viene svuotata delle funzioni in materia di valutazione. Si evince dall'art. 13, comma 1, nella parte in cui è stato abrogato il riferimento ai compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni di valutazione, e al comma 3, nella parte relativa alla composizione della Commissione, ai cui (quattro) componenti e al Presidente non viene richiesto il possesso di specifiche competenze in materia di *management*, misurazione della valutazione e gestione del personale. Per il resto, il testo dei predetti commi ricalca le precedenti formulazioni riferite alla Civit, con particolare riguardo al funzionamento della struttura operativa dell'Autorità (art. 13, comma 4), nonché in relazione ai commi da 8 a 11, per i quali si rinvia alla letteratura in argomento (DE NITO-ESPOSITO-PUTATURO DONATI, 2011, 1473 ss.; ERBOLI, 2013, 304 ss.)

Risultano invece interamente abrogati il comma 5 dell'art. 13, sul ruolo di coordinamento e indirizzo prima svolto dalla Civit sull'operato dell'Oiv, e il successivo comma 6, sui compiti e le funzioni, fatta eccezione per la sola lett. e, che rimette all'Anac l'adozione delle linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, tenuto conto anche di quanto stabilito dal d.lg. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche (come modificato dal successivo d.lg. 25 maggio 2016, n. 97). Il comma 12, infine, è stato interamente riformulato nella versione che riconferma la titolarità del sistema di valutazione nelle Università e negli enti di ricerca all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), con la precisazione che nello svolgimento della propria funzione valutativa l'Anvur è tenuta ad attenersi alla disciplina contenuta nel d.lg. n. 74/2017.

**3.2. Il Dipartimento della funzione pubblica.** Come anticipato, l'art. 12 del d.lg. n. 74/2017, al comma 1, lett. a, annovera nella categoria dei soggetti della valutazione, in sostituzione dell'(ex) Civit, il Dipartimento della funzione pubblica, quale nuovo titolare delle funzioni in materia di valutazione, secondo quanto disposto dal d.l. n. 90/2014. Nel testo dell'art. 12, cit., non compare un rinvio esplicito al d.P.R. n. 105/2016, per quanto rinvenibile già nel d.l. n. 90/2014. Sicché, sia pure per via implicita, al funzionamento dell'organo pubblico deve ritenersi pacifica l'applicazione della disciplina regolamentare. Iniziando dal profilo concernente la struttura, l'art. 4, d.P.R. n. 105/2016, dispone l'istituzione di una « Commissione tecnica per la *performance* » alla quale conferisce « potere consultivo » nello svolgimento dell'attività del Dipartimento con specifico « indirizzo tecnico-metodologico » per lo sviluppo dell'at-

tività di misurazione e valutazione della *performance* (commi 1 e 2). Ne fissa il numero dei componenti in cinque e la relativa nomina — con decreto del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione — tra professori universitari, dirigenti, esperti del settore delle imprese private, in possesso dei requisiti di « competenza, esperienza e integrità », che restano in carico due anni rinnovabili non più di una volta (comma 3). Tra i vari profili di incompatibilità individua lo svolgimento di una carica analoga presso Organismi indipendenti di valutazione, collegi di revisori di conti, altri organismi di controllo interno dell'amministrazione, in aggiunta a quelle che erano previste per la (ex) Civit, (copertura di incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali comunemente svolti nei tre anni precedenti alla nomina) (art. 13, comma 3, d.lg. n. 150/2009). Infine, stabilisce che ai componenti della suddetta Commissione non spettano indennità o altri compensi di natura finanziaria fatta salva la previsione di rimborsi per i non residenti, a carico del capitolo di bilancio del Dipartimento.

Da un primo e immediato raffronto con la precedente formulazione dell'art. 13, del d.lg. n. 150/2009, in relazione, in particolare, ai compiti e alle funzioni da svolgere, l'attuale Commissione tecnica del Dipartimento della funzione pubblica sembrerebbe evocare l'(ex) Civit. Tuttavia, è bene precisare che la Commissione nasce e si forma come « costola » dell'organismo dipartimentale pubblico mentre l'(ex) Civit è nata e si è costituita come organismo esterno, anche se in dottrina è stata posta in discussione la sua natura — « reale » — di organo indipendente (CARINCI F., 2011, 18 ss.; ZILIO GRANDI, 2009; VERBARO, 2010, 83 ss.). Un altro rilievo, per nulla secondario, è dato dalle modalità di nomina dei componenti dei rispettivi organi, giacché nel caso della Commissione tecnica il relativo potere rientra nella discrezionalità piena del Ministro per la semplificazione amministrativa, fermo restando il limite della verifica del possesso dei requisiti e della non sussistenza delle cause di incompatibilità. Nella vecchia Commissione « modello Brunetta » la funzione ministeriale veniva esercitata in chiave di proposta ma su di essa doveva poi esprimersi il Consiglio dei Ministri previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti, infine, la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica.

Continuando nella disamina del regolamento presidenziale n. 105/2016, l'art. 5 stabilisce che, ferma restando la dotazione del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della funzione pubblica « può avvalersi » di personale in comando o fuori ruolo presso altre amministrazioni, inoltre, che il contingente è composto da un massimo di venticinque unità di cui cinque con qualifica dirigenziale (non generale) e venti unità con qualifica non dirigenziale, cui spetta il trattamento economico previsto per il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio. È altresì possibile procedere ad assunzioni a tempo determinato, nei limiti delle disponibilità finanziarie assegnate ai progetti conferiti al Dipartimento e previo accordo con l'Anac, ai sensi dell'art. 19, comma 9, d.l. n. 90/2014, ultima parte aggiunta in sede di conversione nella legge n. 114/2014.

In relazione ai compiti da svolgere, il Dipartimento « promuove e coordina » le attività di valutazione e misurazione della *performance* nel rispetto dei criteri di semplificazione dell'attività amministrativa elencati dall'art. 2 del d.P.R. n. 105/2016, fra i quali spicca quello di « accrescere l'indipendenza della valutazione della *performance* » (lett. *h*). La « valutazione indipendente dei sistemi e dei risultati » era già indicata dal d.l. n. 90/2014, fra le norme regolatrici della materia (art. 19, comma 10, lett. *d*), ma il regolamento tenta di darne attuazione, dal punto di vista metodologico, attraverso specifiche Linee guida sulle modalità di funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP), che l'Ufficio per la valutazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato nel dicembre 2017.

Il Dipartimento della funzione pubblica esercita una ulteriore e fondamentale funzione in materia di controllo della *performance* organizzativa con riguardo agli organismi indipendenti di valutazione (Oiv), in quanto ne monitora il funzionamento sottoponendo a verifica periodica l'operato, ma soprattutto — è questa la novità della riforma Madia — tiene e aggiorna costantemente l'Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti (art. 3, comma 3, lett. *b*, e art. 6, d.P.R. n. 105/2016).

Infine, il medesimo regolamento lo elegge protagonista insieme ad altri attori pubblici (Conferenza delle regioni e delle province autonome, Associazione nazionale comuni italiani-Anci, Unione delle province d'Italia-Upi) della stipula di protocolli di collaborazione per lo svolgimento delle attività connesse alla valutazione dei sistemi di *performance* pubblica (art. 4). E, allo scopo di favorire il confronto tra le amministrazioni, sempre nell'ottica di garantire quella indipendenza nel giudizio valutativo voluta dal legislatore del 2014 e recepita dalla documentazione regolamentare del 2016, l'Organo della funzione pubblica promuove la trasparenza e diffusione dei risultati attraverso la costituzione, in ambito nazionale, di una Rete per la valutazione delle amministrazioni pubbliche (cd. Rete Nazionale), avente il compito principale di agevolare la comunicazione tra le amministrazioni sia per la condivisione delle reciproche esperienze sia anche per « definire metodologie di valutazione comuni » (art. 7, d.P.R. n. 105/2016).

**3.3. L'organismo indipendente di valutazione (Oiv).** Introdotto dall'art. 14, d.lg. n. 150/2009, in sostituzione dei servizi di controllo interno di cui al d.lg. n. 286/1999, l'Organismo indipendente di valutazione svolge importanti funzioni in tema di *performance* pubblica organizzativa e individuale a garanzia del corretto funzionamento dei processi di misurazione e valutazione dei risultati, nell'interesse generale della collettività, in modo obiettivo e neutrale (BATTINI-CIMINO, 2009, 264-267).

Le fonti che attualmente ne disciplinano il funzionamento e la struttura sono il d.P.R. n. 105/2016 e il d.lg. n. 74/2014.

Cominciando dal Regolamento n. 105/2016, l'art. 6, in materia di valutazione indipendente e revisione degli organismi indipendenti di valutazione, si preoccupa, anzitutto, di definire l'*obiettivo* dell'Organismo, che consiste *sia* nel « supportare » l'amministrazione sul piano del metodo *sia* nel « verificare la corret-

tezza dei processi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale », quasi a volerne sancire il ruolo non di *controllo* bensì di *vigilanza*, a sostegno di un corretto ed efficace funzionamento del ciclo di *performance*. Sotto questo secondo profilo, la norma precisa, altresì, che l'Oiv deve accertare la sussistenza di una « integrazione sostanziale » tra la pianificazione gestionale-strategica e il quadro delle risorse economico-finanziario, nel senso che la programmazione degli obiettivi e delle modalità per il suo perseguimento deve essere supportata da una disponibilità finanziaria adeguatamente proporzionata.

Il Regolamento n. 105/2016 introduce nuove regole anche per quanto riguarda la composizione soggettiva dell'organo, la cui natura — sottolinea all'art. 6, comma 3 — può essere « monocratica » « ovvero collegiale », nel numero di tre componenti, che vengono nominati tra gli iscritti in un elenco nazionale tenuto dal Dipartimento della funzione pubblica e che risultano in possesso di requisiti particolari di « competenza, esperienza ed integrità » stabiliti con decreto dal Ministro per la semplificazione.

L'iscrizione degli aspiranti componenti degli Oiv in un elenco nazionale gestito dal Dipartimento della funzione pubblica rappresenta una novità rispetto a quanto previsto dall'art. 14, d.lg. n. 150/2009, che, al comma 3, attribuisce la titolarità della nomina dell'organismo indipendente di valutazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo previo parere della Commissione indipendente per la valutazione (ex Civit), con permanenza in carica per un triennio e la possibilità di un solo rinnovo.

La nuova modalità di nomina dei componenti degli Oiv trova conferma nel d.lg. n. 74/2017 che aggiunge un nuovo art. 14-*bis* rubricato « Elenco e durata dei componenti degli OIV », nel quale viene ribadita l'attribuzione della nomina dell'organismo indipendente all'organo di indirizzo politico-amministrativo ma « previa procedura selettiva pubblica » — e non — una volta « sentita la Commissione di cui all'art. 13 », come disponeva l'art. 14, comma 3, d.lg. n. 150/2009, ora abrogato. La centralità dell'organo politico risulta, poi, ulteriormente rafforzata dalla previsione dell'ultimo comma 6 dell'art. 14-*bis*, d.lg. n. 74/2017, che stabilisce la « nullità » delle nomine e dei rinnovi nei casi di inosservanza delle modalità e dei requisiti definiti dagli artt. 14 e 14-*bis*.

In relazione alla forma, monocratica o collegiale, dell'organismo indipendente, il d.lg. n. 74/2017 mostra di prediligere « di norma » quella collegiale, con tre componenti, come chiarisce l'art. 14, nuovo comma 2-*bis*, che, subito dopo, ancora una volta, attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica il potere di definire « i criteri » in base ai quali le amministrazioni possono istituire l'Organismo indipendente in forma monocratica e « i casi » in cui è anche possibile istituire Organismi « in forma associata tra più amministrazioni » (art. 14, comma 2-*ter*). L'esercizio di tali poteri da parte del Dipartimento della funzione pubblica rientra nella funzione — riconosciuta dal comma 1 — di « assicurare la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione ».

Quanto ai compiti da svolgere, merita invece attenzione, in primo luogo, l'art. 7 comma 1, che attribuisce all'Oiv il potere di esprimere parere vincolante sull'adozione — e successivo aggiornamento annuale — del Sistema di misurazione e valutazione (SMV), un atto di macro organizzazione redatto da ciascuna amministrazione, naturalmente in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 7, comma 2-*bis*). Sulla natura vincolante di tale parere dell'Oiv si è espressa in termini critici una parte della dottrina (NICOSIA, 2017, 336), con il rilievo secondo cui, trattandosi di un atto di matrice pubblicistica, e nel rispetto del principio di separazione fra politica e amministrazione, sarebbe dovuto rientrare nella competenza dell'organo politico.

Da un punto di vista più generale, l'Oiv è tenuto alla misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna singola amministrazione e a formulare annualmente la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, lett. *a*, e 6, d.lg. n. 74/2017, che conferiscono ampi poteri di verifica degli esiti del processo valutativo rispetto agli obiettivi prefissati, anche con riferimento alla possibilità di segnalare all'organo di indirizzo politico eventuali — sopravvenute — variazioni, ritenute utili ai fini della validazione della relazione (v. C. conti Lazio, sent. n. 403 del 2014). In particolare, al fine di garantire la correttezza dello svolgimento del processo di misurazione e valutazione, il legislatore del 2017 ha affidato all'Oiv anche la verifica della differenziazione dei giudizi effettuata dai dirigenti nell'ambito dei loro poteri di valutazione del personale (art. 14, comma 4, lett. *d*). Il cerchio delle verifiche dell'Oiv si chiude con la validazione della Relazione sulla *performance*, a seguito dell'approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, e non senza tenere conto delle risultanze della *voce* dei cittadini e di tutti gli utenti finali del servizio pubblico, oltre che — ove presenti — dei risultati delle indagini delle agenzie di valutazione esterna (art. 14, comma 4, lett. *c*, e comma 4-*bis*) (GABRIELE, 2018, 131 ss.).

Per l'esercizio di tali poteri e funzioni, il legislatore del 2017 ha dotato l'Oiv di ampi strumenti di intervento, consistenti nella possibilità di avere « accesso diretto » a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi compreso il sistema di controllo interno di gestione, in raccordo con gli organismi preposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile. Ma, soprattutto, all'Oiv è riconosciuto un generale *diritto* di « accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione » ritenuti utili all'espletamento dei propri compiti, nel limite, invalicabile, del rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali di cui al d.lg. n. 196/2003, come modificato dal d.lg. 10 agosto 2018, n. 101, adottato in recepimento del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

**3.4. L'organo di indirizzo politico-amministrativo.** L'art. 15 del d.lg. n. 150/2009 non ha subito modifiche da parte del d.lg. n. 74/2017. Al comma 1, attribuisce all'organo di indirizzo politico-amministrativo il compito, in via generale, di promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e integrità dell'attività

amministrativa. Al successivo comma 2, lett. *c*, individua, più nel dettaglio, tra le responsabilità, quella di verificare il « conseguimento effettivo degli obiettivi strategici ».

Dal punto di vista sistematico, questa norma va analizzata in combinato disposto con l'art. 6, d.lg. n. 150/2009, in tema di monitoraggio della *performance*, così come riformulato dal d.lg. n. 74/2017. Da tale angolazione, infatti, una parte della dottrina ha posto in rilievo che la nuova versione dell'art. 6, d.lg. n. 74/2017, nell'attribuire la titolarità del monitoraggio della *performance* non più agli organi di indirizzo politico-amministrativo, bensì agli Oiv, assegna a questi il compito di verificare l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento, così conferendo, a tale organo, un pesante potere di controllo strategico, di spettanza « normalmente » dell'organo di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 15, comma 2 (NICOSIA, 2017, 335-337, 343 ss.). Tuttavia, è opportuno rilevare, anche, che l'art. 14, comma 4, lett. *a*, è stato novellato dal d.lg. n. 74/2017, con l'aggiunta del potere, all'Oiv, di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi nell'atto di monitorare il funzionamento complessivo dei meccanismi di valutazione e di elaborare una relazione annuale dello stesso. Inoltre, che tale previsione sembra coerente sia con l'art. 10, comma 1, lett. *b*, prima parte, anch'essa novellata, che prescrive la validazione annuale della Relazione sulla *performance* da parte dell'Oiv, previa approvazione dell'organo di indirizzo politico, sia con lo stesso art. 6, d.lg. n. 74/2017, nella parte in cui legittima gli Oiv a segnalare all'organo politico eventuali interventi correttivi in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili che alterino la programmazione degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale, prescrivendone, altresì, l'inserimento nella Relazione annuale sempre ai fini della validazione.

**3.5. I dirigenti.** L'inclusione della figura dei dirigenti nell'alveo dei soggetti valutatori trova conferma nella nuova versione dell'art. 12, comma 1, lett. *d*, d.lg. n. 74/2017, ma la titolarità della funzione di misurazione e valutazione nelle amministrazioni pubbliche viene loro attribuita, per la prima volta espressamente, dal novellato art. 7, comma 2, lett. *b*.

Quanto al profilo esecutivo, la funzione dirigenziale di valutazione segue le modalità indicate dagli artt. 8 e 9 del medesimo decreto n. 74/2017, rispettivamente, in tema di *performance* organizzativa e individuale, senza consistenti variazioni rispetto alla precedente disciplina del 2009, eccetto due rilievi che attengono a due modifiche introdotte dal legislatore del 2017. La prima si riferisce all'aggiunta — giustificata da probabili esigenze di semplificazione dell'attività amministrativa — all'art. 8, di un nuovo comma (*1-bis*), che prevede la predisposizione di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica per lo svolgimento della funzione valutativa della *performance* organizzativa, alla compilazione dei quali si deve ritenere, dunque, che siano tenuti, come gli altri soggetti valutatori, anche i dirigenti.

Il secondo rilievo attiene alla misurazione della *performance* individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, d.lg. n. 165/2001 (come sostituito dal d.lg. n. 150/2009 e s.m.i.). Ad essi è dedicato il nuovo



comma 1-*bis*, dell'art. 9, d.lg. n. 150/2009, che sembra tendere al rafforzamento del raggio d'azione della misurazione, presumibilmente, in questo caso, in ragione della delicatezza degli incarichi conferiti. La nuova disposizione prescrive di verificare, oltre agli obiettivi indicati nel contratto individuale, « altresì il raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della *Performance* ».

Rimane invece aperta, in dottrina, così come si era posta all'indomani della riforma Brunetta, la questione relativa alla valutazione dirigenziale nel rapporto con gli organismi indipendenti di valutazione. In proposito, si è infatti osservato che, se l'alta dirigenza valuta la dirigenza di base e la dirigenza nel suo complesso valuta il personale che con essa collabora, l'art. 14, comma 4, lett. *e*, d.lg. n. 150/2009, nell'affermare che l'Oiv « propone all'organo di indirizzo politico amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice », sembra lasciare fuori dal proprio campo applicativo la dirigenza di base. La soluzione interpretativa prospettata ritiene che dal combinato disposto di questa norma con l'art. 7, comma 2, lett. *c*, d.lg. n. 150/2009, oggi lett. *b*, del d.lg. n. 74/2017, è possibile desumere che i dirigenti di base sono valutabili dall'alta dirigenza, ancorché sull'intero processo valutativo intervenga, poi, la funzione validatrice dell'Oiv (NICOSIA, 2017, 351-352).

In termini analoghi si pone l'esegesi dell'art. 20, d.lg. n. 165/2001, che sotto la rubrica “verifica dei risultati” individua nel Ministro e nel Consiglio dei Ministri i soggetti preposti alla valutazione dei risultati, rispettivamente, dei dirigenti e dei dirigenti di livello generale afferenti agli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle amministrazioni aventi competenze in materia di difesa, di sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia. La norma non è stata modificata dai decreti legislativi che sono intervenuti successivamente a disciplinare la materia, pertanto, trova tuttora conferma anche nella parte in cui dispone che i termini e le modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati da parte del Ministro competente e del Consiglio dei Ministri sono stabiliti rispettivamente con regolamento ministeriale e con d.P.R. adottato ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400. Anche con riferimento a questa ipotesi si configura problematico il ruolo dell'Oiv, l'indipendenza e l'obiettività del giudizio di valutazione restano una forte criticità del sistema, riproponendosi, dunque, in tutta la sua ambiguità, l'annoso rapporto tra politica e amministrazione.

**3.6. Gli utenti finali dell'agere pubblico, i cives.** La figura dei cittadini e degli utenti dell'amministrazione pubblica come soggetti valutatori non è contemplata dall'art. 12, d.lg. n. 74/2017, come non lo era nella vecchia versione di cui al d.lg. n. 150/2009.

La titolarità di costoro a svolgere la funzione valutativa si ricava *sia* dall'art. 7, comma 2, lett. *c*, del medesimo d.lg. n. 74/2017, che li include espressamente nel novero dei soggetti valutatori *sia* dall'inserimento *ex novo* dell'art. 19-*bis*, d.lg. n. 74/2017, che disciplina le modalità stesse di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione e valutazione della *performance*.

La previsione è stata accolta con favore dai primi commentatori della riforma Madia, che l'hanno interpretata come « nuova modalità di espressione e implementazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione » (NICOSIA, 2017, 353) e come « diritto dei cittadini, in veste di utenti, a prendere parte alle attività di valutazione degli uffici pubblici » (BALDASSARRE, 2017, 356-357). Rafforza, peraltro, tale prospettiva, la considerazione che la nuova opzione legislativa si allinea a quegli ordinamenti — in specie, francese e americano — caratterizzati da un accentuato spirito democratico e dalla diffusione di « attività di divulgazione partecipativa dell'*agere* pubblico » (NICOSIA, 2017, 353-354).

L'opzione legislativa di rendere i cittadini e gli altri utenti finali dell'amministrazione partecipi del processo di valutazione della performance, per quanto trovi ragione, evidentemente, nel presunto carattere di terzietà della loro posizione nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione, può essere solo in parte condiviso. Al riguardo non vanno sottaciute, infatti, le perplessità espresse dalla dottrina sull'equilibrio e sulla trasparenza dell'esercizio della funzione valutativa da parte di cittadini e utenti, giacché non è da escludere che il nuovo circuito della valutazione *bottom up* possa incorrere nel rischio della strumentalizzazione dei dati oggetto di valutazione da restituire all'amministrazione (D'ALESSIO-ZOPPOLI L., 2017). Tale rischio è ancora più temibile ove si consideri la natura polimorfica delle pubbliche amministrazioni e dunque l'eterogena tipologia dell'utenza che ne fruisce, che, senza dubbio, è destinata ad incidere non poco *sia* sulle modalità di esercizio della valutazione *sia* sui risultati che ne conseguiranno (si pensi, fra le tante, a titolo esemplificativo, alle aziende sanitarie locali del servizio pubblico nazionale, al sistema universitario, alle strutture del sistema previdenziale nazionale, etc.).

L'analisi interpretativa dell'art. 19-*bis* del decreto Madia pone in rilievo il duplice ruolo partecipativo dei cittadini al processo di valutazione, anche nella veste di percettori del servizio pubblico ovvero di utenti finali, i quali esprimono il proprio grado di soddisfazione in base ai sistemi di rilevazione adottati da ciascuna amministrazione — e dalla stessa resi pubblici, con cadenza annuale, sul sito dell'amministrazione stessa — ma anche dandone comunicazione all'Oiv che, a norma dell'art. 14, comma 4-*bis*, d.lg. n. 74/2017, ne tiene conto nella validazione della Relazione sulla *performance*.

Ai cittadini e agli utenti finali sono parificati, ai sensi del comma 3, della disposizione in commento, gli utenti interni delle amministrazioni, cioè i dipendenti che svolgono la propria funzione valutativa con le medesime modalità appena descritte. L'inserimento della categoria degli utenti interni assume particolare rilievo ai fini del rafforzamento del dialogo *performance* individuale/collettiva cui è improntata la riforma Madia e, anzi, ne costituisce manifestazione tangibile come ha sottolineato anche il Supremo Organo di giustizia amministrativa nel parere reso in sede di Adunanza della Commissione speciale dell'11 aprile 2017, n. 917, ove ha precisato che gli unici soggetti che non risultavano inseriti in via esplicita tra i titolari della funzione valutativa sono proprio i dipendenti di qualifica inferiore a quella dirigenziale.



**4. Una parentesi conclusiva: quale futuro per la valutazione della performance?** L'analisi fin qui condotta ci rappresenta una cornice di regole sugli organismi della valutazione ritoccate un po' ovunque dal legislatore del 2017, con due novità di grande rilievo.

Si allude, da una parte, alla inclusione, nell'alveo dei soggetti valutatori, dell'organo del Dipartimento della funzione pubblica e dei cittadini/utenti finali del servizio pubblico, da un'altra parte, al rafforzamento dei poteri dell'Organismo indipendente di valutazione e alle nuove modalità di nomina della sua componente soggettiva che evidenziano una matrice chiaramente politica.

Non solo, infatti, il Dipartimento della funzione pubblica assume la veste nuova di soggetto valutatore, ma acquista finanche il potere di gestire l'elenco che raccoglie in ambito nazionale i nominativi dei potenziali componenti degli Oiv. Una *longa manus* della politica sul sistema della valutazione, dunque, che rischia di scalfirne pesantemente l'indipendenza e che riaccende i riflettori sull'emblematico rapporto tra autorità politica e governo della *res publica*.

Sul punto si è espressa una parte della dottrina, da un lato, ritenendo che « l'esperienza italiana della valorizzazione della *performance* si sia sviluppata soprattutto come pratica interna alle singole amministrazioni focalizzata sulle *performance* individuali e segnatamente sulla dirigenza » (MASTROGIUSEPPE, 2017, 203), dall'altro ammettendo che, soprattutto in questi ultimi anni, si è assistito al graduale consolidamento di percorsi di valutazione esterna nell'ambito di vari comparti dell'amministrazione (in Sanità, il Comitato LEA verifica l'erogazione dei servizi essenziali; nell'Istruzione, il sistema Invalsi gestito dal Miur valuta i risultati nelle scuole; nell'Università e Ricerca, l'Anvur verifica i risultati dell'attività di ricerca scientifica; negli Enti locali, esperienze di valutazione esterna si devono alla introduzione del meccanismo della « spesa standard » volto a fare chiarezza sulla ripartizione e attribuzione delle risorse) (MASTROGIUSEPPE, 2017, 196-199).

Infine, per sostenere che le suddette tendenze « non vanno poste in contrapposizione o viste come alternative l'una all'altra », che la valutazione esterna può « rappresentare uno stimolo per migliorare la valutazione interna » (MASTROGIUSEPPE, 2017, 204), che, anzi, possono essere considerate fra loro *complementari*.

La scelta prospettata è condivisibile, d'altronde, ritenere non realizzabile la valutazione esterna significherebbe « buttare a mare gran parte di quanto prodotto nell'ultimo quarto di secolo » e imporrebbe anche la ricerca di soluzioni alternative « allo stato assenti » a meno di non voler pensare alla « riproposizione dei modelli del passato » (ZOPPOLI A., 2017, 327-328).