

Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali

di Pasquale Monda

Sommario

1. *Lo stato dell'arte in tema di valutazione della dirigenza.* – **2.** *L'approccio metodologico impiegato dal legislatore.* – **3.** *La definizione dei sistemi di valutazione ed i titolari della funzione valutativa.* – **4.** *Le novità connesse agli obiettivi organizzativi dei dirigenti.* – **5.** *Le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 150/09 rispetto agli ambiti di valutazione dirigenziale.* – **6.** *Le interferenze normative nello svolgimento delle prerogative datoriali ed i riflessi sulla valutazione.* – **7.** *La difficile, ma necessaria, distinzione tra la responsabilità dirigenziale e quella disciplinare.* – **8.** *L'impatto delle novità in tema di valutazione su Regioni ed enti locali.*

1. Lo stato dell'arte in tema di valutazione della dirigenza

È opinione condivisa che uno dei principali punti deboli della riforma degli anni '90 vada rinvenuto nel mancato decollo della valutazione della dirigenza e del restante personale ⁽¹⁾. Concentrando l'esame sugli aspetti legati al primo profilo, condizione indispensabile per la conseguente valutazione del personale, è opportuno considerare che si tratta di un aspetto essenziale ed ineliminabile nell'architettura sistematica della riforma; tuttavia, fino ad oggi, non c'è stato un reale e adeguato interesse nei suoi confronti e, di conseguenza, il modello di organizzazione e gestione degli enti pubblici, generatosi a partire dal d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, risulta gravemente monco. Lo strumento di cui si discorre è di primaria importanza

(1) L. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Lav. Pub. Amm.*, p. 1 ss., 2008; L. BORDOGNA, *Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta*, in *WP Massimo D'Antona*, n. 92/2009, in www.lex.unict.it

nel costruire una moderna figura di dirigenza pubblica diretta ad esprimere la “logica dell’organizzazione” ⁽²⁾; una risorsa preziosa di cui avvalersi per far in modo che l’organizzazione realizzi uno specifico programma politico, erogando risultati competitivi e di qualità. Solo attraverso la valutazione, istituti quali il conferimento dell’incarico, la disciplina premiale e la responsabilità dirigenziale esprimono una reale forma di “tensione verso l’organizzazione”. In questo contesto, tra l’altro, le accuse di ravvisare nel modello privatistico eccessive aperture verso elementi di soggettività si ridimensionano, trattandosi di un momento necessario per conseguire una vera responsabilizzazione dei protagonisti dell’organizzazione ⁽³⁾.

Enfatizzare la valutazione delle *performance* del dirigente significa anche indurlo ad esercitare le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro in vista del risultato da conseguire. Il dirigente è indotto responsabilmente a definire la propria strategia avvalendosi degli strumenti che la legge gli riconosce: potere direttivo, potere di controllo, potere sanzionatorio, valutazione del personale e analisi della *performance* in una prospettiva di miglioramento e apprendimento, gestione dei premi. E di tutto ciò si assumerà la necessaria responsabilità rispetto all’organizzazione di cui fa parte.

La valutazione della dirigenza riceve una prima regolamentazione già nel d.lgs. n. 29/93 ⁽⁴⁾, ma è sicuramente con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 che si assiste alla configurazione di una disciplina organica ed integrata dei controlli interni. La fonte normativa da ultimo citata sicuramente presentava incer-

(2) M. RUSCIANO, *Contributo alla lettura della riforma dell’impiego pubblico*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L’impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1993.

(3) Più ampiamente sul punto v. A. ZOPPOLI, *Licenziamento del dirigente pubblico e organizzazione dopo la sentenza della Consulta n. 351 del 2008*, in *Dir. Lav. Mer.*, p. 111 ss., 2009.

(4) Si tratta di una disciplina che nel suo complesso poneva non poche difficoltà legate prevalentemente alla sua profonda rigidità ed al suo contenuto dirigista. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a V. AMIRANTE, *Sub art. 20*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, (a cura di) (1999), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29). Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, p. 1173 ss.

tezze e talune mancanze. Non si può non evidenziare come il d.lgs. n. 286/99 fosse contrassegnato da una scarsa chiarezza rispetto ai meccanismi di assegnazione degli obiettivi, o come talune delle soluzioni adottate abbiano concorso ad indebolire gli organi della valutazione. Ciò è avvenuto, ad esempio, per i nuclei di valutazione in ragione dell'assenza di chiari interventi volti a preservarne l'autonomia funzionale ed a definirne esattamente il ruolo.

Alle difficoltà strutturali si è poi aggiunto un clima di sostanziale inattuazione delle logiche socio-organizzative sottese al d.lgs. n. 286/99, per ragioni riconducibili tanto alla dirigenza tanto alla politica. È opinione condivisa, infatti, che la componente politica abbia di fatto rinunciato a governare attraverso la definizione di strategie realmente competitive⁽⁵⁾. A ciò si aggiunge una posizione simmetrica in capo ai dirigenti, per i quali l'attivazione dei sistemi di valutazione significa vedere incrementata (o come sarebbe più corretto dire enfatizzata) la responsabilità connessa alla propria posizione⁽⁶⁾. Quanto detto ha prodotto uno scambio inevitabile tra politici e dirigenti⁽⁷⁾ sulla cui base i primi si "intrometterebbero, di fatto, nella gestione amministrativa", mentre i secondi riceverebbero "la 'monetizzazione' (aumenti retributivi non fondati sulla valutazione dei risultati della gestione) dell'assunzione in via esclusiva delle responsabilità attinenti all'esercizio delle funzioni". Tale degenerazione ha indubbiamente sacrificato l'attivazione di un circuito virtuoso incentrato sul buon andamento gestionale, con un conseguenziale appiattimento di chi è chiamato ad assolvere il ruolo di privato datore di lavoro sulla politica. In definitiva la

(5) A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, Ediesse, 2009.

(6) S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2009, p. 475 ss.; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2009, p. 468 ss.

(7) In tal senso si esprime F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, il Mulino, 2006.

contrapposizione dialettica tra i due poli dell'organizzazione, insita tra l'altro nella stessa logica del principio di distinzione tra compiti politici e dirigenziali, andrebbe incontro all'inevitabile implosione.

In reazione a tale stato di cose molteplici sono state le denunce e le proposte formulate da autorevoli studiosi. Così come, al fine di rilanciare il ruolo della valutazione, numerosi sono i tentativi intrapresi: un significativo esempio può essere rinvenuto nel Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico⁽⁸⁾. Ad esso va riconosciuto il merito di aver dedicato un certo spazio al tema della produttività e della centralità del cittadino, valorizzando strumenti finalizzati a consentire la misurabilità, la verificabilità e l'incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

Si comprende, pertanto, che l'opportunità di un intervento normativo sul quadro giuridico della valutazione non è di per sé esclusa; la modifica dovrebbe seguire, però, una coerente linea di sviluppo rispetto al passato e, soprattutto, consentire di abbandonare l'*impasse* che la riflessione su tale tema ha imboccato nel dibattito dottrinale: estremizzare la necessaria presenza di garanzie procedurali per escludere l'incombenza della politica e, così facendo, rinunciare alla logica del risultato⁽⁹⁾.

Prendendo spunto dalle considerazioni espresse è possibile anticipare un dato che sarà più chiaro in seguito. Il tema della valutazione segue, nella sistematica del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, una linea di sviluppo non sempre pienamente lineare rispetto ai pilastri concettuali fatti propri dal precedente sistema regolamentativo. Alla precisa scelta di valorizzare il

(8) Per una più ampia disamina si rinvia alle riflessioni di F. CARINCI, *Di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno*, in *Lav. Pub. Amm.*, 2006, 1043 ss.; M. RUSCIANO, *A margine del Memorandum "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche"*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2007, p. 229 ss.; L. ZOPPOLI, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pub. Amm.*, 2007, p. 575 ss.

(9) L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 149 ss.

ruolo del dirigente, come titolare esclusivo dei poteri di gestione delle risorse umane (art. 6, l. 4 marzo 2009 n. 15 e in tal senso v. art 37 d.lgs. n. 150/09), si contrappone un complesso quadro normativo da cui affiorano molteplici forme di condizionamento della propria attività gestionale. Ciò, come sarà dimostrato, consegue in primo luogo al metodo impiegato, basato sull'attribuzione di veste normativa a regole organizzative, e, soprattutto, al progressivo indebolimento di quei canali attraverso cui il dirigente avrebbe dovuto esprimere la logica dell'organizzazione.

2. *L'approccio metodologico impiegato dal legislatore*

La valutazione, come strumento dotato di una funzione di carattere socio-organizzativo, presuppone delle innovazioni profonde nella gestione delle risorse umane fondate su tecniche, oltre che su logiche, dirette ad enfatizzare il risultato ed in cui essa stessa è integrata (*performance management*)⁽¹⁰⁾. In tal senso si è progressivamente affermato, come dimostrano chiaramente taluni contratti collettivi, un metodo di lavoro basato sull'operare attraverso programmi e obiettivi, giacché funzionale a responsabilizzare e, contestualmente, a valorizzare l'autonomia, oltre al patrimonio professionale, che il capitale umano delle amministrazioni è in grado di esprimere⁽¹¹⁾. Si è poi messa in risalto l'utilità di impiegare le risorse disponibili in base alle rilevazioni prodotte dai sistemi di valutazione, al fine di conseguire una duplice finalità: sviluppare una tecnica di incentivazione ad agire in modo virtuoso; razionalizzare l'impiego delle risorse di cui ciascun ente dispone.

Non c'è dubbio che la contrattazione collettiva assume un

(10) In tal senso v. ARAN, *Valutazione delle performance e contratti collettivi*.

(11) Per la letteratura giuridica v. G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E. F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 102 ss. Per quella economica, naturalmente più vasta, si rinvia a M. DEL VECCHIO, *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Milano, Egea, 2001.

ruolo di spicco in codesto modello ⁽¹²⁾, collegando la valutazione della *performance*, sia organizzativa che individuale, ad istituti quali: il trattamento economico, le progressioni economiche professionali o orizzontali, sistemi di incentivazione economica. A ciò si aggiunge, sotto la spinta del d.lgs. n. 286/99, l'impiego di molteplici strumenti nati nella gestione dell'azienda privata, come il controllo di gestione, e, soprattutto, la promozione di logiche programmatiche a tutti i livelli. Tuttavia, un ruolo da protagonista nella costruzione di validi sistemi di *performance management* con la valutazione al centro, nel modello generatosi a partire dagli anni 90, lo assolve il singolo ente.

La riforma dell'impiego pubblico, infatti, si fonda sull'idea che il perseguimento di risultati concreti richieda apparati organizzativi operanti secondo logiche di razionalità intrinseca con il conseguente venir meno della rigida predeterminazione normativa di ogni comportamento datoriale. A tal fine si valorizza l'auto-produzione, per opera di ogni singolo apparato amministrativo, di regole organizzative funzionali ad offrire all'utenza un servizio di qualità. Tale tecnica di regolamentazione, presentandosi più ferrea e più dinamica rispetto a quella legale, intende dotare l'organizzazione della capacità di rispondere prontamente alle variegata esigenze sociali. Si tratta di un modello, non c'è dubbio, refrattario ad interventi di regolamentazione estrinseca; le dinamiche operative che esso postula difficilmente sono attivabili per il tramite di norme eteronomamente definite.

Il legislatore della riforma introduce un elemento di discontinuità rispetto al passato, poiché valorizza in modo particolarmente forte il ruolo assunto dalla legge nella regolamentazione delle dinamiche micro-organizzative. La norma diventa lo strumento attraverso cui perseguire risultati efficienti ed efficaci. Le regole di governo dell'apparato amministrativo non sono più auto-prodotte in funzione delle peculiarità dei

(12) Per un approfondimento sul punto si rinvia al saggio di SANTUCCI in questa rivista.

servizi erogati, della dimensione di riferimento esterna e delle molteplici variabili di contesto con cui ogni organizzazione deve confrontarsi, ma sono frutto dell'attuazione di un comando di legge operante in modo unitario per tutte le amministrazioni, salvo quanto si dirà su Regioni ed enti locali. L'esempio più espressivo va rinvenuto proprio nella costruzione normativa di un ciclo di gestione delle *performance*. Affidare la sua configurazione ad una disciplina organica e dettagliata, come quella del d.lgs. n. 150/09, rischia di irrigidirne il funzionamento senza tener conto delle differenze tra le varie amministrazioni⁽¹³⁾. Del resto, che la necessità di far fronte in modo reale ai bisogni della collettività implichi oramai un profondo ridimensionamento, rispetto al passato, della relazione tra organizzazione e regolamentazione legislativa è ben messo in luce da ampia letteratura⁽¹⁴⁾.

Tutto ciò genera il rischio di configurare l'attività di gestione come procedimento esecutivo di un comando legale con un risvolto duplice: innescare inevitabili processi di deresponsabilizzazione rispetto alla collettività tanto dei soggetti che la logica organizzativa devono esprimere tanto delle medesime strutture; aprire le porte della gestione all'eventuale sindacato del giudice. Così facendo si rischierebbe di utilizzare le logiche giuridico-formali, proprie del sindacato giurisdizionale, per una materia che richiede dei parametri analitici profondamente diversificati⁽¹⁵⁾.

(13) G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento*, in *Risorse Umane*, 2009, p. 137 ss.

(14) Per la letteratura giuspubblicistica da ultimo v. SPASIANO M.R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; a cui si aggiungono i molteplici scritti di IANNOTTA tra cui *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Riv. Dir. Amm.*, 1999.

(15) L'approccio seguito rischierebbe di indurre a tornare a quanto già dieci anni orsono affermavano A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Sub art. 4, I*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29). Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, p. 1096 ss. L'ingerenza del giudice nelle dinamiche interne all'amministrazione rappresenta un rischio ben noto alla storia del pubblico impiego. Per tutti si rinvia a quanto rileva E. ALES, *op. cit.*, e S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000.

3. La definizione dei sistemi di valutazione ed i titolari della funzione valutativa

Il sistema di valutazione delle *performance* opera, come afferma l'art. 7 d.lgs. n. 150/09, su base annuale. Si tratta di una previsione la cui carica innovativa va esaminata tenendo conto del quadro normativo e contrattuale precedente alla riforma. Rispetto a tale problematica sia il d.lgs. n. 286/99 sia la contrattazione collettiva consentivano di distinguere una valutazione annuale ed una realizzata al termine dell'incarico. La valutazione annuale rinveniva la propria fonte regolamentativa nel d.lgs. n. 286/1999, come evidenziato dall'ormai abrogato art. 5, che ad essa esplicitamente si riferiva.

Maggiormente rilevanti sono le novità introdotte rispetto alle competenze nel definire il sistema di valutazione. Sotto la vigenza del d.lgs. n. 286/99 tale competenza spettava integralmente al singolo ente. Era una scelta che indubbiamente aveva il merito di consentire l'autonoma definizione, in considerazione cioè delle variabili di contesto connesse alla propria funzione, di modelli di valutazione delle *performance*. Tuttavia, la prassi ha dimostrato come le amministrazioni abbiano proceduto in ordine sparso, utilizzando tale autonomia non sempre in vista del conseguimento dei risultati⁽¹⁶⁾. Si è resa, inoltre, molto difficile la possibilità di procedere a forme di *benchmarking* con la conseguenza di rendere i sistemi organizzativi "prigionieri" di loro stessi senza nessuna innovazione. Senza poi contare le numerose difficoltà incontrate nella valorizzazione delle *best practice*, che nel modello del d.lgs. n. 286/99 avevano una rilevante funzione. Alla loro implementazione era destinato un apposito organismo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sul punto il d.lgs. n. 150/09 se, per un verso, mantiene ferma l'autonomia organizzativa del singolo ente, per altro ver-

(16) V. documento Anci "Qualità del lavoro e buona amministrazione nei comuni. La proposta Anci su valutazione e responsabilità del personale".

so, conferisce alla Commissione di cui all'art. 13 il compito di formulare indirizzi di cui tener conto nella predisposizione di sistemi di valutazione e conferisce all'*Organismo indipendente di valutazione della performance* (OIVP) la funzione di garantirne la corretta attuazione, di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, di comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13. La diffusione, ad opera della Commissione nazionale, di quel *know-how* di fatto mancato alle pubbliche amministrazioni non deve, però, tradursi nell'adozione di metodi di valutazione estesi a tutti gli enti pubblici ed a tutto il personale, indipendentemente dall'attività svolta e dal contesto di riferimento. È opportuno considerare che il sistema di valutazione è uno strumento attraverso cui gestire le risorse di cui l'ente dispone e che, pertanto, “non esistono “modelli” di valutazione validi in assoluto; ciascuna amministrazione deve adottare le soluzioni tecniche più adeguate alle proprie caratteristiche organizzative, ai contenuti professionali del personale in servizio e alle proprie funzioni ed obiettivi ...”⁽¹⁷⁾.

Particolarmente problematica si presenta, invece, l'individuazione del titolare della funzione valutativa. Rispetto a tale tema il d.lgs. n. 286/99 prospettava un modello piramidale in cui il singolo dirigente era investito del compito di valutare i suoi sottoposti e, allo stesso tempo, esposto alla valutazione dei suoi superiori. Si trattava di una scelta che partiva dalla qualificazione della valutazione come strumento di supporto all'attività direzionale che non poteva non essere attribuita al titolare del relativo potere. Un'opzione che aveva sicuramente il merito di contribuire alla responsabilizzazione del dirigente come protagonista della valutazione e, quindi, della vicenda organizzativa.

(17) G. DELLA ROCCA, *Introduzione*, in G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, p. 12.

In ordine a tale questione, il d.lgs. n. 150/09 non assume una posizione chiara. In primo luogo, conferisce all'OIVP il compito di valutare le strutture nel loro complesso e proporre la valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. È una scelta che, oltre a riflettere soluzioni già adottate nella prassi, può essere vista come una possibile garanzia tecnica nella dinamica valutativa, considerato che in sua assenza il politico avrebbe potuto effettuarla direttamente o al più con il mero supporto dell'OIVP ⁽¹⁸⁾.

Riguardo alla valutazione del personale, gli artt. 7, co. 2, lett. c) e 9, co. 2, d.lgs. n. 150/09 esplicitamente attribuiscono tale potere ai dirigenti, sebbene poi l'art. 39 conferisca tale compito solo ai dirigenti non generali. Gli articoli citati si ricollegano all'intento di valorizzare l'autonomo ed esclusivo esercizio dei poteri datoriali ⁽¹⁹⁾.

Il problema della titolarità della funzione valutativa presenta i suoi maggiori dubbi rispetto ai dirigenti. L'abrogazione dell'art. 5 d.lgs. n. 286/99 determina il venir meno sia del modello piramidale sopra menzionato sia di quelle particolari garanzie procedurali ad esso legate ⁽²⁰⁾. Il d.lgs. n. 150/09

(18) Questa del resto era la scelta che emergeva dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 286/99 "Gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico ... di norma supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli".

(19) Il completo esame di questo punto richiede un'analisi attenta delle relazioni intercorrenti tra la valutazione del dirigente ed il ruolo assunto dall'OIVP. Bisogna tuttavia considerare che, nella sistematica del d.lgs. n. 150/09, l'OIVP assume un ruolo particolarmente rilevante se solo si considera che, per espressa previsione dell'art. 14, co. 2, tale organismo sostituisce tutti i servizi di controllo interno comunque denominati dal d.lgs. n. 286/99. Ai fini che qui rilevano, è necessario tener presente che gli OIVP sono competenti, per effetto dell'art. 19 d.lgs. 150/09, a redarre una graduatoria delle *performances* di tutto il personale, compreso quello dirigenziale, da cui dipende l'adozione di una serie di atti gestionali e, pertanto, teoricamente riconducibili nelle competenze del dirigente. Così procedendo la valutazione del dirigente viene privata di incisività, finendo con lo sfumare nell'ambito della graduatoria stillata dall'OIVP. È chiaro, inoltre, che tale tecnica rischia di deresponsabilizzare il dirigente nell'impiego delle risultanze del processo di valutazione, per gestire le risorse umane di cui dispone.

20 Il secondo comma dell'art. 5 d.lgs. n. 286/99 disponeva che "Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del va-

non colma la lacuna in modo espresso né ricorrono concreti elementi per riconoscere tale competenza agli OIVP. Ciò perché, in primo luogo, non sussistono espressi dati normativi tali da lasciar propendere per una tale lettura. Inoltre, l'attribuzione del compito di valutare i dirigenti all'OIVP rischia di ostacolare la possibilità di alimentare i normali circuiti socio-organizzativi, costituenti il cuore del processo di erogazione di *performances* di qualità, fondati sull'impiego strategico del flusso informativo scaturente dalla valutazione. Bisogna tener presente, come evidenziato da ampia letteratura, che la vera utilità dei controlli interni risiede nel loro effettivo utilizzo ad opera di coloro su cui grava la responsabilità della decisione, al fine migliorarne le modalità di esercizio⁽²¹⁾.

Quanto detto naturalmente non esclude la necessità di garantire che la valutazione non sia arbitraria e non finisca “dritta dritta nelle mani del politico di turno”⁽²²⁾, ma l'imparzialità deve necessariamente conseguirsi attraverso soluzioni che sappiano conciliare tale principio con l'opportuna interazione tra i protagonisti della vicenda organizzativa. In caso contrario il pericolo è di imboccare percorsi che, nell'enfatizzare il ruolo delle garanzie endo-procedimentali, possano produrre un irrigidimento eccessivo della dimensione micro-organizzativa. Il problema, invece, è rinvenire meccanismi che, pur non rinunciando alla necessità di valutazioni “imparziali”, siano funzionali a valorizzare il dinamismo interno proprio di ogni organizzazione, proiettandolo verso il perseguimento di una *performance* organizzativa di qualità. Rispetto a tale profilo il d.lgs. n. 286/99, sebbene nelle sue molteplici

lutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato”.

(21) In tal senso si esprime B. DENTE, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Lav. Pub. Amm.*, 1999, p. 1216 ss.; da ultimo v. R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

(22) L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di “apprendimento istituzionale”*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 149 ss.

ci incertezze, offriva, all'interprete ed all'operatore pratico, spazi di manovra funzionali ad imboccare i percorsi sopra menzionati. Il modello piramidale, coinvolgendo il dirigente nell'ambito della valutazione, lo responsabilizzava e contestualmente gli offriva la possibilità di conseguire la propria autonomia. Come si è giustamente osservato, "l'autonomia non è, né potrebbe essere, il semplice effetto dell'imposizione di una regola imperativa, ma dipende concretamente dal reale, e sicuramente autonoma, capacità e volontà del dirigente di assumersi la responsabilità di raggiungere obiettivi e realizzare così progetti politici" (23).

Il conferimento del compito di valutare il dirigente rappresenta un punto incerto su cui opportuno sarebbe un intervento attraverso i decreti correttivi. Tuttavia, sulla base dei contenuti del decreto, è possibile ritenere che, per effetto dell'art. 7, co. 3 lett. a), d.lgs. n. 150/09 (24), l'individuazione del compito di valutare i dirigenti pubblici rientri nell'autonomia organizzativa del singolo ente da esercitare, lo si ricorda, in conformità alle linee d'indirizzo della Commissione. È un'opzione che fa leva sull'autonomia di ciascun ente ed il cui esercizio, in considerazione del contesto di riferimento, dovrebbe essere diretto al perseguimento di una *performance* organizzativa di qualità. Quest'ultima, opportunamente monitorata secondo le modalità indicate dal d.lgs. n. 150/09, testimonierebbe la bontà della scelta effettuata.

4. Le novità connesse agli obiettivi organizzativi dei dirigenti

Il sistema di valutazione delle *performances* è integrato in

(23) M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2008, p. 398 ss.

(24) L'articolo citato sopra dispone espressamente che: "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"

quello che viene definito ciclo di gestione delle *performances*. È questo lo strumento a cui la riforma affida la funzione di organizzare il fattore umano in vista del miglioramento complessivo del servizio.

Si tratta di un percorso strutturato in sei fasi che si apre con la disciplina inerente alla formulazione degli obiettivi su cui, come si avrà modo di vedere, si polarizza l'ambito della valutazione. Concentrando l'analisi sulle dinamiche dirigenziali, il d.lgs. n. 286/99 mostrava scarsa chiarezza relativamente ai meccanismi di assegnazione e, soprattutto, in ordine alla connessione degli obiettivi con l'attività di programmazione strategica.

A proposito della relazione tra valutazione e programmazione molto si è scritto. Pertanto ci si limiterà a ricordare come numerose ricerche empiriche ⁽²⁵⁾ evidenziano una diffusione ampia di procedure valutative spesso indipendenti da reali processi di pianificazione. Ciò, secondo le citate analisi, contribuisce a rendere gli obiettivi gestionali privi del requisito della tempestività, del connotato della realizzabilità, della verificabilità, di risorse adeguate. Identiche osservazioni possono essere svolte per gli enti locali se solo si considera che numerose analisi pongono in risalto la necessità di riferire gli obiettivi (sia nella loro definizione contenutistica che nel loro sviluppo temporale) ai piani di mandato di sindaco e giunta. Occorre, in sintesi, instaurare una relazione solida, chiara e fattiva tra gli obiettivi di mandato di sindaco e giunta, la loro traduzione all'interno degli strumenti di pianificazione e controllo (PEG, RPP) e il loro riverbero sugli obiettivi di valutazione della dirigenza.

Sui meccanismi di assegnazione degli obiettivi il dettato legislativo non si presentava molto chiaro. Parte della dottrina ⁽²⁶⁾ aveva sostenuto l'opportunità di scindere le dinamiche

(25) In tal senso emblematiche sono le relazioni del Comitato Tecnico Scientifico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

(26) L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 149 ss.

connesse alla funzione dirigenziale, fondate sulla disciplina del d.lgs. n. 286/99, da quelle più strettamente legate alla vicenda contrattuale, fondate sulla disciplina dell'art. 19 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, e sulla base di ciò conferire veste negoziale all'atto con cui attribuire l'obiettivo⁽²⁷⁾. Soluzione, praticata nella prassi, che aveva sicuramente il merito di valorizzare e responsabilizzare il ruolo del dirigente come portatore, e in un certo senso garante, della logica dell'organizzazione. Il confronto dinamico sull'assegnazione dell'obiettivo aveva la funzione di garantirne la qualità e, soprattutto, la presenza di un supporto adeguato in termini di risorse. Così procedendo, per un verso, si assicurava che l'assegnazione degli obiettivi rappresentasse un momento di effettiva oggettivazione del programma politico, quale strumento attraverso cui definire il percorso che l'organizzazione amministrativa deve seguire nel produrre risultati utili alla collettività, per altro verso, che la sua realizzazione avesse luogo secondo logiche ispirate alla produzione del risultato e non agli interessi afferenti ad una specifica entità politica. Il confronto negoziale sugli obiettivi offriva la possibilità di responsabilizzare il dirigente quale realizzatore imparziale di un programma politico, enfatizzandone le capacità di protagonista della vicenda organizzativa. Si trattava di un modello che consentiva di conciliare sinergicamente i principi che governano l'agire amministrativo.

Su tali aspetti il d.lgs. n. 150/09 interviene in modo duplice. In primo luogo, viene introdotto l'obbligo per le p.a. di formulare un piano di *performance* ossia un documento programmatico triennale contenente indirizzi e obiettivi strategici ed operativi e che definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misura-

(27) Contrariamente v. E. ALES., *La corretta definizione degli elementi contenuti nel provvedimento di incarico quale presupposto legittimante della valutazione della "prestazione dirigenziale" nelle pubbliche amministrazioni: teoria e prassi a confronto nell'esperienza italiana e comparata*, in LUISS, *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Methis, 2005; e E. ALES., *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2007.

zione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Rispetto al documento in esame i primi commentatori hanno messo in luce la possibilità che, potendo essere accolto come ulteriore adempimento da aggiungersi alla pleora di documenti programmatici già esistenti, abbia una valenza solo formale con un conseguente scarto tra programmi e comportamenti ⁽²⁸⁾. Le conseguenze connesse alla mancata adozione di tale atto, che rappresenta il pilastro del ciclo di gestione delle *performances* e della valutazione, si sostanziano espressamente nell'esclusione del premio di produttività per i dirigenti che hanno concorso nel determinare l'inattuazione e nell'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Tuttavia, sembra legittimo chiedersi se le misure indicate siano sufficienti a stimolare l'attivismo della componente politica all'adozione dell'atto di cui si discorre. È un aspetto tutt'altro che irrilevante se si considera che il Piano delle *Performance* rientra nelle attribuzioni del politico. Il dirigente svolge un ruolo di collaborazione che non lo porta, tuttavia, ad essere titolare di una competenza di tipo concorrente. Un'esigenza simile, del resto, è stata già avvertita, da parte della dottrina ⁽²⁹⁾, rispetto all'assenza della valutazione delle *performances* dirigenziali. In tal caso, proprio al fine di far fronte anche all'inerzia della politica, si è suggerito, per un verso, di escludere l'erogazione della retribuzione accessoria, per altro verso, di rinnovare automaticamente l'incarico dirigenziale. Sicuramente si può discutere il merito della proposta, ma è apprezzabile l'intento di voler intervenire in modo incisivo tanto sulla parte dirigenziale che politica ⁽³⁰⁾.

(28) G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento*, in *Risorse Umane*, 2009, p. 137 ss.

(29) G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, il Mulino, 2008.

(30) La problematica individuata nel testo risulta tutt'ora irrisolta per il caso della mancata adozione di validi sistemi di valutazione. Il legislatore sceglie di intervenire solo sulla dimensione dirigenziale, ma non introduce nessun meccanismo volto a stimolare l'inerzia politica.

Ulteriore ambito di intervento del d.lgs. n. 150/09 concerne i modi di attribuzione degli obiettivi, che dovrebbero essere riferiti ad un arco di tempo determinato, di norma corrispondente all'anno (art. 5, co. 2, lett. d). Il primo dubbio connesso a tale aspetto va ravvisato nella competenza ad attribuire gli obiettivi medesimi in ragione di una lettera normativa (artt. 5 e 10) non particolarmente chiara ⁽³¹⁾. Le letture formulabili sono due. In primo luogo, si potrebbe ritenere che il vertice politico attribuisca gli obiettivi a tutti i dirigenti, con conseguenze tutt'altro che positive sul piano della funzionalità organizzativa. La componente politica dovrebbe avere piena conoscenza di ogni aspetto concernente le dinamiche interne all'organizzazione e, soprattutto, essere in grado di garantire quel coordinamento tra i diversi livelli di attività dirigenziale che nel precedente quadro normativo veniva affidato agli stessi protagonisti dell'organizzazione. Una seconda lettura, che emergeva nelle prime versioni del d.lgs. n. 150/09, potrebbe essere incentrata sulla determinazione politica dell'obiettivo per i soli dirigenti apicali, mentre per le restanti tipologie di dirigenti si recupererebbe il modello piramidale in sede di definizione del sistema di valutazione nell'esercizio dell'autonomia organizzativa dei singoli enti. Sebbene la seconda prospettiva appaia preferibile, non si può non prendere atto che la lettera della norma lasci propendere per l'accoglimento della prima tesi.

A quanto detto si deve poi aggiungere che la formulazione della norma consentirebbe di desumere un'assegnazione effettuata dalla parte politica indipendentemente dal consenso del dirigente. A ciò conseguirebbe che la configurazione di un obiettivo dotato dei parametri definiti dal comma 2 dell'art 5 d.lgs. n. 150/09 verrebbe rimessa all'unilaterale apprezzamento del politico che, nell'architettura sistematica della riforma, non è certo colui il quale è chiamato ad esprimere la logica

(31) Si dispone, infatti, che gli obiettivi sono "definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative"

della razionalità organizzativa. Così procedendo si rischierebbe di interrompere le fisiologiche contrapposizioni dialettiche, che attraverso il meccanismo dell'accordo, si esprimono tra soggetti portatori di interessi non sempre armonicamente conciliabili. Una contrapposizione dialettica necessaria alla configurazione di un obiettivo, per un verso, funzionale a realizzare il programma politico, per altro verso, diretto a garantire l'efficacia e l'efficienza nell'erogazione del servizio. La scelta compiuta dal d.lgs. n. 150/09 alimenta, inoltre, forme di deresponsabilizzazione del dirigente, che porterebbero alla paralisi del ciclo di valutazione. Ciò è dimostrato dalla possibilità per il dirigente di eccepire la non misurabilità o l'assenza di specificità degli obiettivi, a cui si aggiunge l'insussistenza delle risorse necessarie. L'esperienza passata ha dimostrato come le criticità indicate siano state impiegate quali *escamotages* per evitare *ex post* la valutazione e la conseguente assunzione di responsabilità. Un sistema fondato sull'attribuzione unilaterale degli obiettivi accentua i margini di realizzazione di tale rischio. Il dirigente, perdendo la possibilità di partecipare alla formulazione dell'obiettivo, non è più chiamato a condividere autorevolmente e responsabilmente, attraverso la manifestazione di un consenso esplicito, la realizzabilità dell'obiettivo medesimo.

L'onnicomprendività che emerge dalle disposizioni prima analizzate sembrerebbe entrare in collisione con l'art. 16 d.lgs. n. 165/01. La disposizione indicata dispone espressamente che il dirigente generale definisce gli obiettivi che i dirigenti non generali devono perseguire e attribuisce loro le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali⁽³²⁾. Non è agevole sciogliere il dubbio ermeneutico che inevitabilmente viene a porsi.

(32) È opportuno ricordare che l'art. 16 e l'art. 17 sono disposizioni richiamate dal d.lgs. n. 150/09 nella misura in cui, all'art. 7, si dispone che "la funzione di misurazione e valutazione delle *performances* è svolta ... 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".

Valorizzando i contenuti dell'art. 16 d.lgs. 165/01 si limiterebbe la definizione politica degli obiettivi alle sole figure dirigenziali di vertice e di livello generale. Per i dirigenti non generali, invece, le modalità con cui provvedere a tale assegnazione si incentrerebbero sui meccanismi già teorizzati da parte della dottrina sotto la vigenza del d.lgs. n. 286/99. Tale lettura offrirebbe il vantaggio di recuperare, entro certi limiti, un modello decisionale fondato sulla negoziazione. Essa deve, però, indurre a chiedersi perché introdurre una differenziazione così forte tra dirigenza generale e di *line* a proposito dei meccanismi di assegnazione degli obiettivi. Non pare che tale quesito possa ritenersi secondario. La letteratura, se in taluni casi ha messo in risalto le particolarità insite nel ruolo assunto dalla dirigenza apicale per la peculiare contiguità con il vertice politico, fino a riconoscere l'opportunità di regolamentazioni specifiche, non ha assunto tale posizione anche verso la dirigenza generale rispetto a quella di *line*.

A ben vedere la previsione dell'art. 16 d.lgs. n. 165/01 era coerente con il modello piramidale scaturente dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/99⁽³³⁾. La norma da ultimo indicata è stata tuttavia abrogata e sostituita con una disciplina in cui appare francamente difficile incastonare tale peculiare competenza dei dirigenti generali. Si tratta dell'ennesima incertezza ma dalla rilevanza indubbiamente centrale nella sistematica di una normativa che, per sua espressa previsione, mira a migliorare la qualità dei servizi erogati all'utenza e rispetto a cui sarebbe opportuno intervenire attraverso i decreti correttivi. Un intervento che, al fine di valorizzare a pieno il ruolo del dirigente, dovrebbe introdurre forme di assegnazione incentrate su modelli decisionali di tipo partecipativo. A tal fine ben sarebbe auspicabile pensare di recuperare quanto già emergeva nelle prime versioni del decreto; in particolare, l'art. 5 circoscriveva l'assegnazione politica degli obiettivi alla sola dirigenza di

(33) In virtù di tale modello, infatti, l'assegnazione degli obiettivi veniva effettuata direttamente dal dirigente di livello superiore, giungendo così a definire un modello che garantiva la piena attuazione del principio di partecipazione del valutato al procedimento di valutazione.

vertice, valorizzando, per gli altri livelli dirigenziali, meccanismi fondati sul confronto dialettico.

Infine, occorre riflettere su quali siano gli strumenti di cui il dirigente possa avvalersi per reagire all'assegnazione, tendenzialmente fondata su atti unilaterali, di un obiettivo privo dei requisiti di cui all'art. 5, co. 2, o peggio ancora all'inerzia del soggetto a ciò competente: aspetti che finirebbero col pregiudicare non solo la possibilità di conseguire la retribuzione di risultato, ma soprattutto la possibilità di far emergere una propria soggettività. Un primo strumento d'intervento attraverso cui reagire all'inerzia, in assenza di precise indicazioni al riguardo, la si rinverrebbe nella mora del creditore. Il problema è capire cosa succede nell'ipotesi in cui l'obiettivo, pur tempestivo, sia irrealizzabile o inidoneo a migliorare la qualità del servizio o privo di una correlazione adeguata alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili. In quest'ultimo caso è lecito chiedersi se sia possibile adire il giudice per accertare eventuali violazioni del paradigma legale.

A tal riguardo è opportuno tenere in considerazione che l'art. 74 d.lgs. n. 150/09 qualifica l'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 150/09 come norma direttamente attuativa dell'art. 97 Cost. e, pertanto, costituente principio generale dell'ordinamento giuridico. Alla luce di tale previsione, se lo scopo della legge è dichiaratamente quello di procedere all'attuazione diretta dei valori scolpiti nell'art. 97 Cost., una violazione ipotetica di tale disciplina comporterebbe la nullità dell'atto di assegnazione dell'obiettivo⁽³⁴⁾. Pertanto il dirigente che vedesse assegnarsi un obiettivo ritenuto non conforme ai parametri di cui all'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 150/09, soprattutto nell'ipotesi in cui tale attribuzione sia unilaterale, ben potrebbe adire l'organo giurisdizionale. Tale soluzione, tuttavia, porterebbe le dinamiche organizzative fuori dalla singola amministrazione proiettandole in una dimensione, quella giudiziaria, che non è la più appropriata per ponderare gli aspetti socio-organizzativi espressi

(34) Sulla nullità per violazione di norme volte a dar attuazione a norme costituzionali v. Cassazione 18 luglio 2003 n. 11256, in www.leggiditaliaprofessionale.it

dalla norma in esame.

5. Le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 150/09 rispetto agli ambiti di valutazione dirigenziale

Configurando la valutazione come strumento di gestione e valorizzazione delle risorse umane, emerge la possibilità di ravvisarne l'oggetto nella modalità di partecipazione al miglioramento delle *performance* organizzative. Ciò consente di escludere dall'ambito della valutazione le vicende strettamente connesse alla dimensione esecutiva del contratto; lo strumento direttivo di cui si discorre non si sostituisce alle tradizionali forme di controllo sullo svolgimento dell'attività lavorativa, operando, invece, in una dimensione essenzialmente organizzativa.

In tal senso, il d.lgs. n. 286/1999, non contenendo alcun riferimento alla valutazione del personale ma con riferimento specifico alla *performance* dirigenziale, incentrava la valutazione sui risultati (v. art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 286/1999: "tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione") e sui comportamenti organizzativi, cioè sui "comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnate" (v. art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 286/99). Le competenze organizzative qui vengono in rilievo non in modo statico bensì dinamico; esse esprimono, come evidenzia la letteratura⁽³⁵⁾, il modo in cui il dirigente interpreta il proprio ruolo di esponente della logica organizzativa nell'ambito del sistema produttivo di riferimento. Le competenze a cui ci si riferisce esprimono non solo "abilità professionali ma un insieme di fattori psicologici, moti-

(35) Per la letteratura socio-organizzativa per tutti v. M. DEL VECCHIO, *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Milano, Egea, 2001. Per la parte giuridica per tutti v. L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 149 ss.

vazionali, di capacità, conoscenze e esperienze che permettono all'individuo di raggiungere un risultato lavorativo completo ad alto valore aggiunto e assolutamente coerente con le richieste dell'ambiente organizzativo in cui si trova inserito" (36). Il presupposto teorico di tale profilo di valutazione è che l'effettiva presenza di comportamenti congruenti con la missione, i valori, gli obiettivi dell'organizzazione sono condizione indispensabile per il raggiungimento di risultati oggettivamente funzionali all'erogazione di *output* di qualità (37).

Su tale quadro normativo l'art. 9 d.lgs. n. 150/09 interviene collegando la valutazione dei dirigenti: alla capacità di perseguire gli obiettivi; alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; agli indicatori di *performances* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Al fine di esaminare nel merito la disposizione citata può essere utile formulare una considerazione di tipo preliminare. I sistemi di controllo interno sono stati, in parte sotto lo stimolo del d.lgs. n. 286/99 ed in parte per effetto della prassi, orientati ad esaminare prevalentemente aspetti economico-finanziari (38). Pertanto è stata avvertita più volte la necessità di valutare quella peculiare dimensione dell'attività amministrativa rappresentata dai risultati conseguiti in termini di *output* e di *outcome* prodotti con l'impiego delle risorse disponibili. Si è avvertita (39), cioè, la necessità di esaminare il

(36) R. GIOVANETTI, R. RUFFINI, *La direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Ipsoa, 2007

(37) G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2004.

(38) In ordine a tal aspetto v. Rapporto Anci "Qualità del lavoro e buona amministrazione nei comuni. La proposta Anci su valutazione e responsabilità del personale" su cui sia consentito rinviare a P. MONDA, *Note in margine alla proposta dell'Ansi sulla valutazione dei dipendenti pubblici*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2008, p. 173 ss.

(39) L. HINNA, Intervento In occasione della presentazione del Rapporto di legislatura del Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in Materia di Valuta-

contributo delle singole unità, costituenti la struttura organizzativa, alla produzione di un risultato inteso in senso più ampio e, soprattutto, più coerente con la peculiare *mission* propria dell'ente pubblico ⁽⁴⁰⁾.

Coerentemente con quanto detto, il d.lgs. n. 150/09 presenta un indubbio approfondimento delle dimensioni caratterizzanti la *performance* amministrativa. In tal senso l'art. 8 d.lgs. n. 150/09 pone l'accento su quattro pilastri: l'impatto dell'azione amministrativa; la qualità dell'azione amministrativa; la competitività; il gradimento dei destinatari ⁽⁴¹⁾. Si tratta di una tipologia di valutazione che interseca in modo particolarmente stretto la necessità di promuovere logiche di *accountable*, come dimostrato dalla rilevanza acquisita e dal contenuto assunto dalla Relazione delle *Performances*.

Si comprende, quindi, il motivo che spinge il d.lgs. n. 150/09, nel definire gli ambiti di valutazione della *performance* dirigenziale, a disporre una stretta sinergia con il flusso di informazione scaturente dall'indagine sulla *performance* delle strutture. Indicativo è la rilevanza, ai fini della valutazione della *performance* dirigenziale, della qualità del contributo offerto alla "*performance* generale della struttura".

Gli altri ambiti non sono particolarmente innovativi. Una riflessione più specifica merita il riferimento alla capacità di differenziare le valutazioni del personale. Sicuramente può rappresentare un parametro utile e, come evidenziano le buo-

zione e Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato su Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri stato e prospettive, in www.astridonline.it.

(40) È opportuno a tal proposito tener presente che la pubblica amministrazione, secondo la più recente letteratura sul punto, opera nella prospettiva di produrre risultati utili alla crescita della collettività di cui assume la responsabilità. Sul punto la letteratura è molto ampia, da ultimo e per tutti v. F. BASSANINI, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in G. D'ALESSIO, 2008, p. 31 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003. Per la letteratura giuslavoristica da ultimo v. G. NICOSIA, *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la "buona" amministrazione*, in *La dirigenza, Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 65 ss.

(41) Sull'opportunità di un tale approfondimento v. G. VALOTTI, *Audizione Senato della Repubblica I Commissione Affari Costituzionali*, in www.astridonline.it.

ne prassi, in qualche caso anche utilizzato. Il problema è nel metodo. Quella che potenzialmente potrebbe essere una regola organizzativa interessante non è più auto-prodotta dall'organizzazione, ma imposta per legge. Ciò alimenta il pericolo di atteggiamenti di mera conformazione formale senza nessun tipo di funzionalità nella gestione dell'interesse organizzativo e, per di più, con il rischio di profondi arbitri nella direzione delle risorse umane dettate dalla pura esigenza di rifarsi al dettato normativo.

6. Le interferenze normative nello svolgimento delle prerogative datoriali ed i riflessi sulla valutazione

L'indagine sull'oggetto della valutazione e sul suo ruolo nell'ambito della pubblica amministrazione non può arrestarsi alle considerazioni emerse dal precedente paragrafo, ma deve necessariamente confrontarsi con la scelta legislativa di regolamentare in modo particolarmente stringente le dinamiche socio-organizzative degli enti pubblici.

È un profilo non certo secondario se si considera che, per enfatizzare la centralità delle prerogative datoriali, la sistematica del d.lgs. n. 165/01 struttura un ben preciso "micro-sistema chiuso", autoalimentato, parallelo alla dimensione contrattuale ed in cui la valutazione dispiega a pieno il suo ruolo. Ciò si comprende considerando i fondamentali principi scolpiti nelle norme iniziali del d.lgs. n. 165/01. Primo tassello del microsistema sicuramente è il principio di distinzione tra politica ed amministrazione. All'attribuzione in capo agli organi politici della funzione di indirizzo, si contrappone il conferimento esclusivo ai dirigenti della "... gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo ...". Competenze che si estrinsecano attraverso l'esercizio delle capacità del privato datore di lavoro ed il cui fondamento va rinvenuto nella "più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizza-

zione della pubblica amministrazione (42)».

L'asse di rotazione del microsistema che, sinteticamente si cerca di tratteggiare, va rinvenuto nell'esercizio autonomo e responsabile delle funzioni di gestione del personale e di organizzazione degli uffici. Il corretto operare del modello postula la capacità di autoalimentarsi attraverso regole intrinseche di razionalità alla cui genesi concorre quel peculiare strumento di *governance* interna che è la valutazione. È quest'ultima la principale fonte di produzione di quella razionalità organizzativa, che avrebbe dovuto colmare lo spazio lasciato aperto dalla defunzionalizzazione dei poteri datoriali, indirizzandone l'esercizio verso il perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (43). Si comprende quindi lo stretto nesso intercorrente tra valutazione ed esercizio autonomo delle prerogative datoriali: la prima concorre a produrre quella razionalità che per mezzo dei poteri datoriali si proietta sulle risorse disponibili. Allo stesso tempo, solo attraverso strategie gestionali autonomamente definite è possibile alimentare il circuito di cui si discorre indirizzandolo verso il miglioramento del prodotto finale. Si comprende, a questo punto, anche il ruolo assunto dalla responsabilità dirigenziale: il terminale conclusivo, a carattere eventuale, del microsistema diretto a dare risalto ai modi di esercizio della funzione direttiva, in una prospettiva ben diversa dall'indagine

(42) Sul punto v. A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.

(43) L'organizzazione pubblica, come ogni organizzazione, giustifica la sua esistenza e si sviluppa nella misura in cui produce valore; essa deve raggiungere gli obiettivi per i quali è nata e creare una chiara relazione tra valore realizzato e costi sostenuti. In un sistema di questo tipo non c'è, dunque, spazio per errori nell'individuazione delle risorse umane, "perché il successo e la sopravvivenza di un'organizzazione dipendono dalla capacità di avere le persone giuste per raggiungere i risultati attesi". L'impiego della logica aziendale rende la valorizzazione delle persone un elemento chiave per la corretta realizzazione delle potenzialità insite in quel modello e richiede politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane articolate e complesse, coerenti con gli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. La valutazione delle *performances* è uno strumento di carattere socio-organizzativo diretto a supportare la gestione della dimensione umana presente nell'apparato produttivo in vista dell'erogazione di risultati idonei a soddisfare il bisogno di servizi di qualità nutrito dall'utenza.

sull'esecuzione del contratto.

Rispetto al precedente quadro normativo, il d.lgs. n. 150/09 lascia inalterati i valori sopra richiamati. Emblematicamente nell'art. 37 è scolpito il principio secondo cui il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico dipende da un'organizzazione delle risorse ispirata ai criteri di gestione e di valutazione del settore privato, oltre che da un miglioramento delle modalità di interazione della componente politica con quella dirigenziale. Alle norme indicate si contrappone, però, un successivo quadro regolamentativo da cui emerge un "senso di sfiducia nei confronti nella classe dirigente" ⁽⁴⁴⁾.

Molteplici sono le disposizioni in cui si annida il pericolo di condizionare lo svolgimento delle prerogative datoriali, con la conseguenza di alterare il normale dinamico fluire del micro-sistema di cui poc'anzi si è detto. Anche se non esaustivi della complessità del quadro normativo, espressivi di tale tendenza, messa in luce anche nei primi commenti emersi sulla riforma, sono: la difficoltà di definire con estrema certezza il ruolo del dirigente nella valutazione del personale rispetto alle competenze assunte dall'OIVP ⁽⁴⁵⁾; l'imposizione di meccanismi di selezione forzata nell'erogazione dei premi, con conseguente automatica connessione al livello acquisito dalla *performance* individuale nell'apposita graduatoria ⁽⁴⁶⁾; l'individuazione legislativa del contenuto dei poteri datoriali e, per

(44) A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. Pub. Amm.*, 2009, p. 45.

(45) Rispetto a tale punto i primi commenti hanno messo in luce come " ... sarà decisivo verificare se gli OIVP, in sede di predisposizione delle graduatorie di merito, manterranno un approccio notarile o, viceversa, se si spingeranno a sindacare il merito delle valutazioni loro trasmesse dai dirigenti e dagli organi di controllo di gestione ..." in tal senso v. S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione delle performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI, (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 263.

(46) Per una disamina ampia si rinvia R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, in particolare 289 ss.

stimolarne l'impiego, di un fitto reticolo di sanzioni che ne appesantiscono l'esercizio⁽⁴⁷⁾; la valutazione, ai fini della responsabilità per danno erariale, della mancata individuazione da parte del dirigente di eventuali eccedenze di personale⁽⁴⁸⁾; l'ampio ricorso alla tecnica della standardizzazione delle procedure di gestione delle *performance* con l'eventualità che essa non risponda a pieno alle situazioni contingenti da fronteggiare, rendendo difficile l'emergere di visioni strategiche innovative nei rispettivi campi di azione⁽⁴⁹⁾.

Sulla medesima scia dei dati normativi richiamati, si colloca anche l'ampliamento e l'obbligatorietà dell'azione disciplinare. Il decreto delegato disciplina l'azione disciplinare procedendo su di un duplice livello: si conferisce veste legale ad una dettagliata serie di infrazioni, spesso consequenziali a forme di scarsa produttività⁽⁵⁰⁾; si introducono specifiche sanzioni a carico del dirigente volte ad imporgli l'esercizio dei relativi poteri sanzionatori. Così facendo il d.lgs. n. 150/09 presenta, però, numerosi rischi di invasione dello stile di dire-

(47) Su tale questione si vedano le analisi svolte da E. ALES, *Le prerogative datoriali nelle pubbliche amministrazioni ed il loro doveroso esercizio*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 127; A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS su *La figura del datore di lavoro – Articolazione e trasformazioni*, Catania, 21-23 maggio 2009, dattiloscritto; A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *LPA*, 2009, p. 16; G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in www.astridonline.it; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *WP Massimo D'Antona*, n. 88/2009, www.lex.unict.it, in modo particolare v. p. 31 ss.; C. ZOLI, *Funzioni, poteri e responsabilità*, Relazione al Convegno di Modena su *Il nuovo regime del lavoro pubblico* il 27 novembre 2009, dattiloscritto.

(48) V. art. 33 co. 1-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 50 del d.lgs. n. 150 del 2009.

(49) R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

(50) Per la conseguente compressione dell'autonomia collettiva v. F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

zione e la cui definizione rientra nella responsabilità di chi è chiamato ad esercitare le prerogative datoriali⁽⁵¹⁾. Il dirigente, in questo modo, sarebbe privato del potere “di valutare, tenendo presenti tutte le particolarità del caso concreto, se sia necessario, opportuno, inutile o perfino controproducente aprire un’azione disciplinare”⁽⁵²⁾. È una disciplina, dunque, da cui parrebbe affiorare una logica gestionale ispirata alla logica della sanzione e dell’attenta vigilanza⁽⁵³⁾, elevando l’esercizio di tali poteri al rango di strumenti di per sé idonei a migliorare la qualità del servizio erogato alla collettività⁽⁵⁴⁾. Conseguentemente il dirigente sembra farsi portatore di veri e propri doveri, in tal senso lasciano propendere gli artt. 55-*bis*,

(51) In tal senso si esprime A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLaSS su *La figura del datore di lavoro – Articolazione e trasformazioni*, Catania, 21-23 maggio 2009, dattiloscritto; F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di “apprendimento istituzionale”*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 31, 2009, p. 149 ss.

(52) S. MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, in Comm. Schlesinger, Milano, Giuffrè, 2002, p. 465.

(53) Nella prospettiva di rendere più energico l’impiego del potere disciplinare possono essere lette una serie ulteriore di disposizioni: la semplificazione e l’accelerazione del procedimento disciplinare; la previsione dell’obbligo di comunicazione immediata per via telematica della sentenza penale alle amministrazioni interessate, in modo da superare la prassi diffusa di anteporre la l’azione penale a quella disciplinare sino al punto di vanificarne l’esperibilità.

(54) La distanza dal precedente quadro normativo, oltre che dall’intento di utilizzare “i criteri di gestione del settore privato”, emerge se si considera che il potere disciplinare, in quanto ancillare al potere direttivo, rinviene il suo fondamento nella conservazione e nella protezione degli equilibri organizzativi, generati in vista della produzione del risultato finale, da comportamenti devianti del personale. Alla luce di ciò bisogna trarne la conseguenza che il suo esercizio si intreccia con lo stile di direzione che il datore di lavoro, o il dirigente come nel nostro caso, sceglie di porre in essere. Ciò implica che la responsabilità per l’uso che si sceglie di fare del potere disciplinare, al pari di quanto accade per gli altri poteri datoriali, ricade sull’artefice della strategia organizzativa e viene valutata nel momento in cui si esamina se ed in che misura quello stile di direzione partecipa al miglioramento delle *performances* dell’ente pubblico. Dunque, il mancato esercizio della sanzione da parte del dirigente rileva, in sede di valutazione delle *performances* e di responsabilità dirigenziale, nella misura in cui si traduce in una scelta gestionale che non realizza i risultati attesi.

co. 2, 55-*quater*, co. 2, 55-*sexies*, co. 3, 55-*septies*, co. 6. ⁽⁵⁵⁾.

Da quanto detto è difficile non desumere l'emergere di una serie molteplice di interferenze normative, a carattere vincolante, rispetto a dimensioni da rimettere, almeno in via prevalente, all'autonomia organizzativa. Bisogna, dunque, riflettere sulle conseguenze di tali scelte normative sul circuito della valutazione delle *performances* dirigenziali.

In primo luogo, sia il mancato perseguimento dei risultati sia l'adozione di condotte organizzative non benefiche all'organizzazione potrebbero essere imputate alla definizione di comportamenti imposti dall'esterno con la conseguente difficoltà di fronteggiare determinate situazioni contingenti. Ad esempio, come rilevato in letteratura, il procedere in modo implacabile nell'esercizio della sanzione ben può produrre uno stato di tensione poco funzionale alla produttività delle risorse di cui si dispone ⁽⁵⁶⁾. Il medesimo effetto deresponsabi-

(55) Nel dare attuazione ai criteri di delega sanciti dall'art. 6, co. 2, lett. b), c), d), e), l'art. 55-*bis* dispone "Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni." L'art. 55-*quater*, co. 2, dispone che "Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. L'art. 55-*septies*, co. 6, dispone invece che "Il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni del presente articolo, in particolare al fine di prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche. Si applicano, al riguardo, le disposizioni degli articoli 21 e 55-*sexies*, comma 3."

(56) Sul punto per v. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. Pub.*

lizzante, inoltre, può essere prodotto dalle sanzioni per il mancato esercizio dei poteri dirigenziali. In particolare, la sospensione per tempi prolungati, oltre a colpire il dirigente come lavoratore, rischia di comprometterne la realizzazione del proprio programma direttivo e, quindi, dei risultati attesi dalla sua gestione⁽⁵⁷⁾.

Altra possibile eventualità è consentito rinvenire nella polarizzazione della valutazione su strategie organizzative appiattite sulle modalità con cui il dirigente dà esecuzione al dettato normativo. Prospettiva non trascurabile se si considera che dal quadro normativo emerge “una figura di dirigente concepito essenzialmente come un soggetto incaricato di sorvegliare e punire i suoi dipendenti” con la conseguenza che “ne risultano, in prospettiva, mortificati o collocati in posizione marginale altri profili che dovrebbero qualificare la sua identità soprattutto come *manager* o *leader*”⁽⁵⁸⁾.

In conclusione, si rende difficile la possibilità di poter diagnosticare i punti di forza e di debolezza delle risorse che operano nell’organizzazione, al fine di pianificare iniziative volte, per un verso, a superare le criticità, per altro verso, a potenziare le aree di forza. Verrebbe meno il percorso privilegiato attraverso cui, nell’ambito di organizzazioni *labour intensive* quali sono le p.a., gestire le risorse al fine di promuovere un reale mutamento organizzativo, diffondendo competenze e valori idonei a generare una dirigenza pubblica moderna che dia forza e incisività all’azione pubblica. Profilo la cui rilevanza è emersa soprattutto in quella letteratura e, in qualche caso nella prassi, che ha molto valorizzato la necessità di accostare ad una valutazione puramente quantitativa delle prestazioni del dirigente (raggiungimento degli obiettivi in termini di effica-

Amm., 2009, p. 13 ss. Per la letteratura economica si rinvia a G. ZANDA, *La valutazione dei dirigenti*, Padova, Cedam, 1984; G. COSTA, M. GIANNACCINI, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, Milano, Mc Graw-Hill, 2008.

(57) Sul punto v. anche C. ZOLI, *Funzioni, poteri e responsabilità*, Relazione al Convegno di Modena su *Il nuovo regime del lavoro pubblico* il 27 novembre 2009, dattiloscritto.

(58) G. D’ALESSIO, *La dirigenza nell’attuazione della legge delega n. 15/2009*, in www.astridonline.it.

cia, efficienza ed economicità) anche una dimensioni qualitativa fondata: sull'analisi degli stili di direzione nella prospettiva dello sviluppo manageriale; sull'analisi del potenziale, sull'analisi delle competenze ⁽⁵⁹⁾. Del resto, se il fine perseguito è quello di rafforzare il dirigente, un percorso utile sembra emergere già nell'ambito del d.lgs. n. 150/09: l'enfasi su di una valutazione delle *performances* individuali a cui si aggiunge una valutazione sui risultati prodotti all'esterno in una logica di *accountability*. La virtuosa sinergia di questi due livelli di valutazione potrebbe portare, se opportunamente impiegata, al definitivo abbandono delle logiche burocratico-formali ispirate da un modello oramai obsoleto. I problemi e le incertezze connesse all'attivazione di tale binomio rimangono molteplici e non da ultimo si annoverano proprio le interferenze di cui si è detto.

Altra conferma dei rilievi espressi si rinviene nella stretta correlazione tra pratiche di scarsa produttività del personale, accertate attraverso la pratica della valutazione, e impiego dello strumento disciplinare ⁽⁶⁰⁾. Ciò emerge almeno in due disposizioni: l'art. 55-*quater*, co. 2, d.lgs. n. 150/09; l'art. 55-*sexies*, co. 2, d.lgs. n. 150/09. Come giustamente rilevato ⁽⁶¹⁾ si tratta di un quadro normativo che ha perso la sua carica dirompente connessa alla prefigurazione di un'ipotesi di licenziamento consequenziale alla collocazione, per tre anni consecutivi, nella fascia di merito bassa. Tali disposizioni, inoltre, in parte si rifanno a quanto già affermato in alcuni contratti collettivi. Se questo è indubbiamente vero, si deve anche ammettere che le disposizioni citate tratteggiano, in considerazione del complesso quadro normativo in cui si inseriscono, un ruolo della valutazione che in parte offusca la sua reale po-

(59) G. AZZONE, B. DENTE (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas, 1999.

(60) In termini negativi G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, p. 257 ss.

(61) F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.

tenzialità⁽⁶²⁾: funzionare come strumento di incentivazione, di valorizzazione, di motivazione e diffusione della formazione⁽⁶³⁾.

(62) Sul punto per un maggiore approfondimento si rinvia a L. BORGOGNI (a cura di) *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli, 2009.

(63) Ci si potrebbe chiedere entro quali limiti è possibile connettere sanzioni disciplinari, e in modo particolare il licenziamento, a valutazioni attestanti lo scarso rendimento. Sebbene si tratti di un aspetto complesso che non può essere trattato esaustivamente in questa sede, nell'abbozzare qualche possibile linea su cui procedere conviene partire dalla considerazione che la valutazione, intesa quale strumento volto ad acquisire un complesso di informazioni legate ad una specifica risorsa umana, alimenta dinamiche organizzative che intanto possono tradursi in atti negoziali di gestione funzionali ad incidere sul contratto di lavoro in quanto vengano rispettati i principi posti a suo fondamento. Pertanto il mancato allineamento ad un risultato minimo di rendimento ben potrebbe rilevare a condizione che non lo si consideri alla stregua di un elemento interno all'oggetto del rapporto di lavoro; il risultato difficilmente può essere proiettato nell'ambito dell'obbligazione senza incontrare difficoltà di armonizzazione con il diritto dei contratti. Un'indicazione utile in tal senso proviene da quella giurisprudenza di legittimità, che attribuisce rilievo allo scarso rendimento solo in quanto manifestazione di una rilevante violazione del dovere di diligenza imputabile al lavoratore. Il mancato allineamento ad uno specifico risultato produttivo, secondo la giurisprudenza di legittimità, non giustifica di per sé il licenziamento. La Suprema Corte, infatti, sancisce il seguente principio di diritto "è legittimo il licenziamento intimato per scarso rendimento qualora sia risultato provato, sulla scorta della valutazione complessiva dell'attività resa dal lavoratore stesso ed in base agli elementi dimostrati dal datore di lavoro, una evidente violazione della diligente collaborazione dovuta dal dipendente - ed a lui imputabile - in conseguenza dell'enorme sproporzione tra gli obiettivi fissati dai programmi di produzione per il lavoratore e quanto effettivamente realizzato nel periodo di riferimento, avuto riguardo al confronto dei risultanti dati globali riferito ad una media di attività tra i vari dipendenti ed indipendentemente dal conseguimento di una soglia minima di produzione". In tal senso v. Cass. 22 gennaio 2009, n. 1632, in www.leggiditaliaprofessionale.it. Per un precedente Cassazione 22 gennaio 2006, n. 3876, in www.leggiditaliaprofessionale.it in cui si "ritiene corretto assumere quale parametro della diligente collaborazione gli obiettivi fissati dai programmi di produzione e inammissibile (in quanto non sorretta dalla indicazione di concrete circostanze di fatto idonee a confutare l'accertamento compiuto in ordine all'imputabilità dell'inadempimento) la censura relativa alla mancata prova da parte del datore di lavoro della negligenza del lavoratore attribuisce valore decisivo - ai fini dell'imputabilità dell'inadempimento - alla rilevante sproporzione tra gli obiettivi fissati, la produttività superiore degli altri colleghi e quanto dal lavoratore effettivamente realizzato".

7. *La difficile, ma necessaria, distinzione tra la responsabilità dirigenziale e quella disciplinare*

Prima di esaminare gli elementi di novità introdotti rispetto alla responsabilità dirigenziale non ci si può esimere dall'individuazione sintetica del suo nucleo di fondo, al fine di rendere proficua l'indagine. In un modello fondato sulla progressiva riproduzione dei tratti virtuosi dell'azienda privata nell'organizzazione pubblica⁽⁶⁴⁾, al fine di svolgere le funzioni di cui è investita impiegando logiche di programmazione ed improntandone l'agire a criteri di efficienza, efficacia ed economicità⁽⁶⁵⁾, la responsabilità dirigenziale, sul piano sistematico, si differenzia da quella connessa alle modalità di esecuzione del contratto. È un'operazione complessa per l'inevitabile difficoltà di trovare un equilibrio con la natura di lavoratore subordinato del dirigente *ex art. 2095 c.c.*, ma necessaria se si intende realmente riconoscergli la titolarità del potere di organizzare gli uffici e di gestire il lavoro prestato dai dipendenti ad essi assegnati. Di ciò la letteratura si è mostrata ben consapevole, affermando che la scelta di configurare una responsabilità ancorata ai risultati prodotti con l'esercizio delle prerogative datoriali "... potrà definirsi "rivoluzionaria" per il sistema amministrativo italiano: se non altro perché, come può intuirsi, questo "tipo" di responsabilità – specie se accompagnata da una nuova concezione dell'organizzazione pubblica – implica un nuovo disegno d'insieme della figura giuridica del dirigente medesimo; e ciò induce, a sua volta, alla rivisitazione teorica di fondamentali principi dell'azione amministrativa, antichi ma non superati ..." (66).

L'intento perseguito dal legislatore della riforma è, dunque, quello di conferire rilevanza a quel complesso di condot-

(64) M. RUSCIANO, *Le fonti: negoziatore pubblico e contratti collettivi di diritto privato*, in *Lav. Pub. Amm.*, 2007, p. 333 ss.

(65) V. FERRANTE, T. TREU, *Le finalità della riforma del lavoro pubblico*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, I, p. 10 ss.

(66) M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in *Riv. Tri. Dir. Pro. Civ.*, 1998, p. 398 ss.

te organizzative direttamente connesse al dato oggettivo del perseguimento di risultati gestionali. Si comprende, allora, la tendenza a relazionare la responsabilità di cui si discorre non all'osservanza dei doveri d'ufficio o al rispetto di meticolose regole d'azione, ma "all'idoneità allo svolgimento della funzione espletata" e, dunque, al fatto che l'unità organizzativa "produca i risultati corrispondenti, sul piano sia qualitativo che quantitativo, alle ragionevoli attese" ⁽⁶⁷⁾.

In conformità a quanto detto non è certo agevole esaminare la scelta di introdurre all'art. 21 il comma 1-*bis* con cui espressamente viene sanzionata la "colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 ...".

L'aspetto su cui ci si deve soffermare riguarda la ricaduta dell'innovazione normativa sulla necessaria distinzione tra due forme di responsabilità: quella dirigenziale e quella disciplinare. Si tratta di un punto tutt'altro che agevole se esaminato alla luce dell'intero quadro normativo ma necessario. È opportuno, a tal fine, considerare che le soluzioni ermeneutiche elaborate dall'interprete dovranno necessariamente armonizzarsi con il microsistema sinteticamente ricostruito nel precedente paragrafo e di cui, come si è detto, la responsabilità di-

(67) Che quella indicata nel testo sia stata, anche storicamente, la linea seguita dal legislatore per valorizzare il ruolo della dirigenza lo dimostra la giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi già a partire dal d.p.r. 748/72. La connessione della responsabilità dirigenziale al fatto oggettivo della gestione ha ricevuto una conferma dalla stessa Cassazione secondo cui "la responsabilità dirigenziale può prescindere da ogni rilevanza dell'elemento soggettivo (dolo o negligenza del lavoratore) per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi (ad esempio per difficoltà oggettive o economiche, per scarsa collaborazione del personale), talché può configurarsi come una sorta di responsabilità oggettiva". Indubbiamente è possibile individuare casi limite in cui la differenza tra responsabilità dirigenziale e disciplinare può apparire particolarmente difficile. La stessa Cassazione ha riconosciuto "qualora, invece, il mancato raggiungimento degli obiettivi dipenda da negligenza o inerzia del dirigente, la responsabilità dirigenziale sarà tutt'uno con quella disciplinare o per mancanze".

rigenziale costituisce un tassello fondamentale. Privare quest'ultima del significato che le è proprio implicherebbe inevitabili e gravi conseguenze sulla possibilità di vedere nel dirigente pubblico l'effettivo, autonomo e responsabile titolare della funzione gestionale.

Il comma 1-*bis* individua il fulcro dell'ipotesi di responsabilità in questione non solo nel mancato conseguimento degli standard quantitativi e qualitativi in sé considerati, ma su di un elemento ulteriore: la colpevole violazione del dovere di vigilanza. Sembrerebbe, in questo modo, acquisire rilevanza un comportamento specifico configurabile come inadempimento colpevole, dunque soggettivamente imputabile in base ai tradizionali criteri civilistici, di un dovere imposto al dirigente. Il distacco da quella che, in una parte della letteratura, emergeva come il fuoco della responsabilità dirigenziale pare affiorare con una certa chiarezza: a rilevare non è più solo l'andamento dell'unità organizzativa diretta dal dirigente, quale titolare delle prerogative datoriali, ma le modalità con cui egli svolge la sua attività.

Una lettura, tesa a ricondurre a sistema il comma 1-*bis* dell'art. 21 d.lgs. n. 165/01, potrebbe far leva sulla possibilità di ravvisare nel comma in esame una sorta di *culpa in vigilando*. La norma di cui si discorre dà attuazione all'art. 6, comma 2, lett. b) che, in aggiunta e distintamente all'ipotesi di mancato avvio del procedimento disciplinare, dispone l'introduzione di: "... una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente, in relazione agli effettivi poteri datoriali, in caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura ...". Il dirigente, quindi, poiché investito del compito di definire la strategia gestionale più funzionale alle variabili di contesto, risponderebbe anche della mancata produttività delle risorse di cui dispone e dell'inefficienza della struttura pur se ciò è empiricamente conseguente all'attività materialmente posta in essere da altri: il personale. Il legislatore delegato, dunque, avrebbe inteso introdurre un'ipotesi di responsabilità fondata sulla titolarità in capo al dirigente del potere di gestire e, in modo specifico, di

sorvegliare le risorse di cui dispone: gli strumenti privilegiati, cioè, attraverso cui rendere produttivo il personale ed efficiente la struttura. Una sorta di responsabilità *ex art.* 21, dunque, ma specificamente individuata e, soprattutto, pur sempre connessa con gli esiti gestionali della strategia dirigenziale. È ora cruciale interrogarsi sul ruolo assunto nella fattispecie normativa dal criterio della colpevolezza. Nell'ottica della distinzione tra responsabilità dirigenziale e disciplinare, oltre che in piena coerenza con i tratti costitutivi della prima, è consentito ritenere, sulla scia di quanto già proposto per il requisito dell'imputabilità dell'inosservanza della direttiva⁽⁶⁸⁾, di rinvenire in tale requisito non tanto un parametro attraverso cui esaminare lo svolgimento dell'attività dirigenziale, bensì un criterio volto a tracciare il perimetro esterno della responsabilità. Per dirla con le parole della legge delega, la colpevolezza dovrebbe garantire che la responsabilità sia correlata agli effettivi poteri di cui si è investiti. Il dirigente intanto può rispondere secondo le modalità definite dalla legge, in quanto sia messo nella condizione di operare; la colpevolezza del dirigente, cioè, esprime la sussistenza dei presupposti strutturalmente necessari per il suo agire. Una verifica che va realizzata sulle condizioni *ex ante* e non sulla condotta posta in essere *ex post*.

Tali considerazioni non intendono certo proporre una soluzione definitiva ad una questione ermeneutica estremamente delicata, ma porre l'accento su uno dei molteplici aspetti problematici insiti nel processo di riforma. Non si escludono, dunque, altre possibili letture, purché, è bene ribadirlo, rinvengano il proprio *ubi consistam* nell'esclusione del rischio di identificare la responsabilità dirigenziale con quella disciplinare. In alternativa all'interpretazione prima formulata, infatti, è lecito ravvisare nel comma 1-*bis* dell'art. 21 una forma di responsabilità nettamente distinta rispetto a quella di risultato. La colpevole violazione del dovere di vigilanza potrebbe esse-

(68) A. ZOPPOLI, *I fondamenti del licenziamento del dirigente pubblico: nell'attesa di Godot*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, p. 267.

re qualificata come un'ipotesi di responsabilità disciplinare collocata, dunque, su di un piano eterogeneo rispetto a quella indicata dalla rubrica dell'art. 21. L'intenzione di introdurre una fattispecie, in un certo senso, autonoma rispetto al contesto in cui è collocata troverebbe fondamento nell'inciso "al di fuori dei casi di cui al comma 1", con cui il comma 1-bis si apre. Ciò implicherebbe l'impossibilità di identificare nella norma in esame, come invece si è detto in precedenza, una sorta di specificazione della responsabilità dirigenziale da aggiungersi a quella indicata nel comma 1 dell'art. 21. È chiaro che anche il problema della colpevolezza verrebbe ad essere ridimensionato, poiché, non trattandosi di responsabilità dirigenziale, non è più necessario seguire i percorsi interpretativi prima imboccati.

Indubbiamente l'art. 21, co. 1 bis, d.lgs. n. 165/01 rappresenta una norma da cui traspare un altro riferimento a quella tendenziale prefigurazione di uno stile direttivo incentrato sull'attenta vigilanza e sul puntuale esercizio della sanzione. Una scelta che, come già accennato, suscita non poche difficoltà valutabili in termini di deresponsabilizzazione, per il cui esame si rinvia alle considerazioni espresse nel precedente paragrafo. In questa sede si intende sottolineare la non sempre agevole possibilità di individuare la produttività individuale all'interno di gruppi di lavoro in modo da poter puntualmente esercitare i poteri di sorveglianza e di sanzione rispetto a singoli individui.

A complicare il quadro si pone il particolare apparato sanzionatorio predisposto dal legislatore. La fattispecie individuata nel comma 1-bis dell'art. 21 sfocia nella perdita dell'ottanta per cento della retribuzione di risultato. Si tratta di una sanzione che, per un verso, è diversa da quelle richiamate nel primo comma dell'articolo per le restanti ipotesi di responsabilità dirigenziale, per altro verso, assimilabile, anche se non identica, a quei discutibili meccanismi di decurtazione, pari al doppio del periodo della durata della sospensione, della retribuzione di risultato previsti per specifiche ipotesi di responsabilità disciplinare del dirigente. È opportuno ricordare che la

retribuzione di risultato nasce come strumento di incentivazione della produttività e, pertanto presuppone un adeguato sistema di valutazione oltre che un sistema di gestione improntato alla valorizzazione delle risorse umane ⁽⁶⁹⁾. Pare legittimo, pertanto, chiedersi quale funzionalità possa avere in un sistema che l'impiega come un meccanismo sanzionatorio ⁽⁷⁰⁾ *tout court* al di fuori, cioè, dei presupposti prima individuati.

In conclusione deve rilevarsi come l'innovazione di cui si discorre ponga molteplici difficoltà la cui soluzione definitiva richiede probabilmente un intervento legislativo di carattere chiarificatore operato attraverso gli appositi decreti correttivi.

8. *L'impatto delle novità in tema di valutazione su Regioni ed enti locali*

Analizzare l'impatto del quadro normativo in tema di valutazione delle *performance* individuali sulle Regioni e gli enti locali risulta tutt'altro che agevole. Al fine di esaminare le "chiavi" impiegate dal d.lgs. n. 150/09 per ampliare il proprio raggio d'azione, pare opportuno, sebbene in estrema sintesi, definire l'ambito dell'autonomia organizzativa di cui ciascun soggetto costituente la struttura repubblicana è investito ⁽⁷¹⁾.

(69) Sul punto si rinvia a R. SANTUCCI, *Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1996, p. 501 ss.; R. SANTUCCI, *La retribuzione incentivante nelle amministrazioni pubbliche tra riforme legislative e rinnovi contrattuali del 2000*, in *Lav. Pub. Amm.*, 2000, p. 491 ss. e del medesimo autore il saggio riportato in questa rivista.

(70) In questo contributo la responsabilità dirigenziale è stata esaminata nei suoi rapporti con la responsabilità disciplinare. Pertanto non sono state esaminate anche le ulteriori rilevanti novità introdotte dal d.lgs. n. 150/09. Tra esse sicuramente si annovera la scelta di fondare la responsabilità del dirigente sull'inosservanza delle direttive indipendentemente, rispetto alla precedente formulazione dell'art. 21 d.lgs. n. 165/01, dall'espletamento delle procedure di valutazione. A queste bisogna poi aggiungere la necessaria preventiva contestazione e il principio del contraddittorio.

(71) L'ordinamento repubblicano non si identifica più con quello statale; esso si manifesta come un "sistema policentrico in cui all'ordinamento statale si aggiungono una pluralità di altri ordinamenti (regionale, provinciale e comunale) tra di loro autonomi e separati ma al contempo comunicanti" (in tal senso si esprime M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, 2008, p. 91 a cui si rinvia

Come noto, la riforma del Titolo V della Costituzione consente di ritenere definitivamente tramontata l'idea di poter disporre regole organizzative unitarie in un sistema che si presenta invece plurale e diversificato. Dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., co. 2, lett. g) si desume che all'ordinamento Statale è riservata solo la possibilità di regolamentare l'organizzazione amministrativa propria e degli enti pubblici nazionali non più, dunque, l'organizzazione amministrativa in generale. Si lascerebbe, dunque, alle Regioni ed agli enti locali la possibilità, entro i dovuti limiti, di adottare modelli differenziati di organizzazione amministrativa. Per le Regioni tale competenza è espressamente riconosciuta dall'art. 123 Cost. Rispetto agli enti locali, invece, la possibilità di disciplinare autonomamente gli aspetti della propria organizzazione trova un valido supporto normativo nell'art. 117, comma 6, Cost. letto alla luce dei rapporti di equiordinazione istituzionale fissati dall'art. 114. Così facendo si evita il rischio di ritenere che la "disciplina dell'organizzazione" venga assorbita interamente dalla clausola di residualità introdotta dall'art. 117. co. 4, Cost. in favore delle Regioni.

Non è certo agevole definire l'esatto confine del concetto di autonomia organizzativa⁽⁷²⁾, ma, sulla scorta dei principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, si ritiene⁽⁷³⁾ che possa esprimersi nell'esercizio del potere di auto-

per una più approfondita analisi del modello c.d. *multilevel constitutionalism* e dei suoi riflessi sul quadro delle fonti). Ciò ha dei riflessi enormi sul quadro delle fonti mettendo in crisi i tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie e rendendo particolarmente complessa la stessa possibilità di pervenire alla definizione di un sistema delle fonti (G. PITRUZZELLA, *Quali poteri normativi per l'autonomia locale?*, in *Le Regioni*, 2008, p. 3 ss.).

(72) Una recente sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2009 afferma che "l'autonomia regionale in materia (di organizzazione) è stata compressa ed erosa sotto diversi profili, ed anzi si può affermare che la materia dell'organizzazione amministrativa è forse quella nella quale ha maggiormente inciso l'intervento interpretativo del giudice costituzionale, sì da avallare l'idea per la quale, oggi, l'organizzazione amministrativa è materia men che residuale". Sul punto v. nota di D. GIROTTO, *La debole riserva di competenza legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa*, in www.forumcostituzionale.it.

(73) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, il Mulino, 2005, 139.

regolamentazione della propria struttura amministrativa: diversi autori, in particolare, riconducono in essa “l’articolazione degli uffici, gli uffici di diretta collaborazione, la dirigenza, i controlli interni”. Si giunge anzi ad affermare che “gran parte dei controlli interni ora previsti dal TUEL (artt. 127-137 e poi nuovamente 141-145) non potrà sopravvivere se si vorrà rispettare la potestà statutaria e regolamentare accordata al sistema autonomistico. Il rispetto di tale autonomia (artt. 114, co. 2, e 117, co. 6, Cost.), ora assurta al rango della diretta protezione costituzionale, infatti, rimette all’autonomia di questi soggetti la conformazione o meno (e la relativa intensità) ai principi ispiratori e alla stessa disciplina accolta nel d.lgs. n. 286 del 1999”⁽⁷⁴⁾.

Se a proposito di quanto detto c’è ampia condivisione in letteratura, si deve anche tener conto che l’autonomia organizzativa, pur non dovendosi attenere a modelli definiti in modo eteronomo, deve comunque conformarsi ai principi ed ai valori direttamente derivanti dalla Costituzione. Il complesso problema che viene a porsi consiste nell’individuare i soggetti competenti alla loro identificazione. Tra essi rientra sicuramente la Corte Costituzionale⁽⁷⁵⁾, mentre più complessa è la possibilità di conferire tale compito al legislatore nazionale. Tale eventualità non è di per sé esclusa, ma opportuno sarebbe il preventivo conseguimento di un’apposita intesa con Regioni ed Enti locali (nelle relative conferenze), considerando che il legislatore nazionale verrebbe a legiferare su materie di cui non ha competenza ed al solo fine di garantire l’unità dell’ordinamento repubblicano⁽⁷⁶⁾.

(74) S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, in www.federalismi.it, 2009, p. 52. Sostiene la tesi della riconducibilità della materia dei controlli interni anche L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Commentario, Utet, Torino, 2004, p. 54.

(75) In tal senso un principio generale ben può essere desunto dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia di *spoils system*. In particolare le sentenze n. 103 e 104 del 2007 desumono la necessità di procedere alla valutazione direttamente dall’art. 97 Cost.

(76) In ordine a tale aspetto v. quanto rileva A. TROISI, *Le Regioni nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologie e tecniche*

Sulla base di ciò è possibile passare ad esaminare i contenuti del d.lgs. n. 150/09. Considerando che in un certo senso la dimensione dell'organizzazione appare come prevalente rispetto ai profili ascrivibili all'ordinamento civile *tout court*, l'unico strumento utilizzabile dal legislatore delegato per ampliare l'ambito applicativo del modello di valutazione normativamente definito è risultato l'impiego dei principi generali dell'ordinamento.

A tal fine l'art. 16 d.lgs. n. 150/09, confermato dall'art. 74 d.lgs. n. 150/09, configura gli artt. 3, 4, 5, co. 2, 7, 9 e 15, co. 1, come principi generali dell'ordinamento di diretta attuazione dell'art. 97 Cost., a cui Regioni ed enti locali dovranno conformarsi. La configurazione di principi generali dell'ordinamento, intesi come valori fondamentali volti a garantire l'uniformità alla costituzione, non è di per sé contraria all'autonomia organizzativa come definita in precedenza. Ciò che, invece, desta perplessità è il modo in cui il legislatore delegato utilizza la tecnica di cui si discorre.

nella riforma del lavoro pubblico, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009 “Essa (l'autonomia organizzativa regionale e degli enti locali) è vincolata, poi, al rispetto dei “principi generali di organizzazione pubblica”, dettati dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento, valevoli per tutte le amministrazioni per la loro qualità appunto di “principi generali dell'ordinamento. Questo ruolo unificante del legislatore statale, pur nell'accentuarsi del peso delle autonomie (regionali e locali), trova fondamento nello stesso principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). Esso si traduce nella necessità di assicurare linee fondamentali d'indirizzo comuni dell'organizzazione amministrativa, strumentali al perseguimento dell'obiettivo ultimo della realizzazione di un esercizio unitario della funzione pubblica in tutto il territorio nazionale. Proprio in considerazione dell'ampliamento delle competenze regionali in materia, è ragionevole sostenere, comunque, quanto meno l'opportunità – se non proprio la necessità – di concordare oggi tali principi generali con le Regioni interessate, mediante il raggiungimento di “intese” Stato-Regioni, secondo una modalità di conduzione “concertata” delle relazioni interistituzionali, ispirata al criterio della leale collaborazione”. In ordine alla necessità di concordare i principi generali dell'ordinamento anche F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 91 ss. secondo cui “competente a definire i principi generali dell'ordinamento “...dal momento che la nostra costituzione non ha riservato allo Stato un potere legislativo del genere, anzi lo esclude.... (è) O lo Stato, sulla base di una convenzione costituzionale non scritta con Regioni ed enti locali, a condizione di sottoporre al loro parere (nelle Conferenze) un testo avente questi contenuti, ovvero, in via suppletiva la Corte Costituzionale.”

Quanto all'art. 3 del d.lgs. n. 150/09 non si pongono particolari difficoltà. La disposizione in esame introduce principi estremamente generici, in parte già presenti nel precedente quadro normativo⁽⁷⁷⁾. Il problema si pone, invece, per le restanti norme, che, introducendo una disciplina di estremo dettaglio, rendono difficile rinvenire in esse un parametro volto a guidare lo sviluppo organizzativo del singolo ente⁽⁷⁸⁾: i confini tra l'adeguamento, concetto di non semplice declinazione⁽⁷⁹⁾, e la meccanica attuazione sembrano essere molto sottili⁽⁸⁰⁾. Non emergono chiare indicazioni in merito all'ambito di estensione degli artt. 10, 13 e 14 d.lgs. n. 150/09. Né gli artt. 16, 31 e 74 forniscono elementi al riguardo. Si potrebbe ipotizzare che tali norme, non essendo ricondotte nell'ordinamento civile né essendo qualificate come principi generali dell'ordinamento, ben possano individuare aspetti inerenti all'organizzazione amministrativa del solo Stato. Tuttavia, la soluzione prospettata si scontra con il fatto che diversi sono i

(77) Un esempio può essere rinvenuto proprio nel richiamo operato dall'art. 3, co. 1, d.lgs. n. 150/09 al principio di pari opportunità dei diritti. Si tratta di un principio che non riceveva espressa menzione nel d.lgs. n. 286/99 ed a cui molteplici direttive ministeriali fanno richiamo, al fine di implementare pratiche di *diverity management*. Tuttavia, sarebbe erroneo ritenere che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/09, l'intreccio tra sistemi di valutazione e principio di pari opportunità fosse assente. Per un approfondimento sia consentito rinviare a P. MONDA, *La multiculturalità nel rapporto di lavoro dirigenziale: ostacoli e peculiarità*, in corso di pubblicazione.

(78) Tale finalità rientra negli obiettivi degli accordi stipulati con Anci e Upi ai fini dell'attuazione della riforma negli enti locali.

(79) Sul punto rileva M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologie e tecniche nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009 " ... questa precisa opzione metodologica ... solo in apparenza semplifica le questioni; in realtà, le riporta su un terreno dinamico, permanentemente *in itinere*, in ragione dell'intrinseco riferimento che il concetto medesimo fa alle peculiarità dell'organizzazione".

(80) Non sembra esserci piena conformità con i contenuti emergenti dalla copiosa giurisprudenza costituzionale in materia di principi generali dell'ordinamento. Tale rilievo viene formulato da P. BARRERA, *Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico*, in www.astridonline.it secondo cui "La Corte costituzionale, com'è arcinoto, in una delle sue primissime sentenze (6/1956) definì i principi generali dell'ordinamento – quelli dell'art.12 delle preleggi – come gli "orientamenti e direttive di carattere generale e fondamentale che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente".

dati contenuti negli artt. 10, 13 e 14 d.lgs. n. 150/09, che ne estendono l'ambito anche a Regioni ed enti locali. Così come numerose sono le disposizioni, espressione di legislazione esclusiva dello Stato o qualificate come principi generali dell'ordinamento, che, nel richiamare le norme in esame, ne presuppongono un ambito applicativo non certo circoscritto al solo ordinamento statale.

In relazione alla Commissione per la valutazione, l'estensione delle sue competenze a Regioni ed enti locali è dimostrata da espressi elementi normativi tra cui: la verifica a campione della corretta predisposizione del Piano delle *Performance* e della Relazione delle *Performance* ad opera degli enti locali; la promozione di analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche; la formulazione di indicatori di andamento gestionale rispetto a cui, anche per Regioni ed enti locali, vige un obbligo di trasparenza; l'adeguamento, in virtù degli artt. 3, co. 2, e 7, co. 2, d.lgs. n. 150/09, di Regioni ed enti locali al principio secondo cui il sistema di valutazione delle *performance* va adottato conformemente alle direttive dell'organismo di cui si tratta. La Commissione non è, invece, investita della redazione di una graduatoria delle *performance* amministrative poste in essere da Regioni ed enti locali. L'art. 13, co. 6, lett. i) fa esplicito riferimento solo alle amministrazioni statali, anche se da tale atto dipende la definizione, ad opera della contrattazione collettiva nazionale, dei criteri di riparto delle risorse per la contrattazione decentrata tra i livelli di merito di cui si compone la graduatoria. Aspetto ancor più peculiare se si considera che l'art. 54, in cui è individuata tale competenza, è una norma ricondotta dall'art. 74 nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Incertezze analoghe si pongono per gli OIVP. Anche in questo caso gli artt. 16, 31 e 74 d.lgs. n. 150/09, non disponendo nulla in ordine alla riconducibilità di tale disciplina nell'ambito dell'ordinamento civile o in ordine alla sua configurabilità in termini di principio generale dell'ordinamento, paiono presupporre l'inerenza all'organizzazione amministrativa statale. Tuttavia numerosi sono gli elementi da cui possi-

bile desumere il contrario. In tal senso depongono: l'art 14, co. 1, che espressamente prevede l'istituzione di un Organismo indipendente di valutazione delle *performance* presso ogni amministrazione, lasciando emergere una portata onnicomprensiva della disposizione; la previsione dell'art. 7, co. 2, lett. a) a cui Regioni ed enti locali dovrebbero adeguare il proprio ordinamento; senza poi contare che l'art. 30, qualificato dall'art. 74 come espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, in modo lapalissiano dispone che tutte le amministrazioni pubbliche provvedono ad istituire gli organismi di valutazione delle *performance* entro il 30 aprile 2010.

In definitiva il quadro normativo sconta un difetto di fondo: voler configurare un modello organizzativo del sistema di gestione delle risorse umane, di cui la valutazione fa parte, operante per un sistema plurale e complesso come il variegato universo delle amministrazioni pubbliche⁽⁸¹⁾. Al fine di allargare le maglie del decreto legislativo si utilizza lo strumento dei principi generali dell'ordinamento per taluni assi del ciclo di gestione delle *performances*, ma è difficile immaginare un adattamento delle Regioni e degli enti locali prescindendo da un confronto con l'intera disciplina contenuta nel Titolo II del d.lgs. n. 150/09. È un modello che viene regolato in modo estremamente minuzioso dal legislatore ed in cui i vari tasselli che compongono il *puzzle* difficilmente possono essere scissi l'uno dall'altro poiché tra di loro strettamente connessi. Non si può certo non condividere l'idea che il sistema degli enti locali sia stato quello dove l'interferenza politica nelle dinamiche amministrative si è manifestata in modo spesso incontrastato, ma il far fronte a tale stato di cose è l'obiettivo essenziale del decreto è opportuno chiedersi se il mezzo impiegato sia necessario e proporzionale⁽⁸²⁾.

(81) Del resto si tratta di un vizio originario nel senso che le prime versioni del decreto avevano una portata onnicomprensiva che emergeva in modo molto chiaro. Il ridimensionamento del testo è stato il frutto dell'intesa raggiunta in modo estremamente faticoso con la Conferenza unificata.

(82) Perplessità simili legate alla profonda opera di "legificazione" posta in essere dal d.lgs. n. 150/09 sono state già espresse nell'ambito di un precedente saggio a cui si rinvia R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incen-*

Infine, nel valutare l'impatto del d.lgs. n. 150/09 sulla disciplina dei controlli interni di Regioni ed enti locali non si può far a meno di evidenziare come tale materia subisca anche l'incidenza del recente disegno di legge recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati". L'art. 29, infatti, contiene diverse disposizioni che regolamentano il tema dei controlli e rispetto a cui il problema del coordinamento con il d.lgs. n. 150/09 sarà inevitabile. Una mediazione viene cercata nel comma di chiusura della disposizione in esame, da cui si evince che quanto disposto dal disegno di legge in questione rispetto ai controlli interni si applica fermo restando l'art. 16 d.lgs. n. 150/09⁽⁸³⁾. Si prospetta, in ogni caso, un'operazione ermeneutica certo non agevole se si considera che permangono talune incertezze come il richiamo, operato dall'art. 24, alla competenza dei Consigli nella nomina "degli organismi di valutazione e controllo di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286". È solo il caso di ricordare che gli organismi a cui ci si riferisce ricadono nella previsione dell'art. 14, co. 2, e dell'art. 30 del d.lgs. n. 150/09, che ne prevedono la sostituzione in favore degli OIVP e che la nomina dei suoi componenti è rimessa all'organo di indirizzo politico sentita la Commissione di cui all'art. 13 d.lgs. n. 150/09.

tivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologie e tecniche nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

(83) L'art. 29, co. 6, disegno di legge in esame esplicitamente afferma "Le disposizioni del Testo unico in materia di controlli, di programmazione e di controllo di gestione, come modificate ed integrate dal presente articolo, si applicano fermo quanto previsto dall'articolo 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150."