

Franca Borgogelli
Riflessioni sul sistema di valutazione
nelle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme

Sommario: **1.** Introduzione: il ruolo della valutazione. **2.** Le aporie della disciplina precedente la riforma Madia. **3.** Le modifiche introdotte dalla riforma del 2017. **4.** Osservazioni sul futuro.

1. Introduzione: il ruolo della valutazione

Il sistema di valutazione rappresenta, come è ben noto, uno dei nodi tutt'ora irrisolti della disciplina del lavoro pubblico, ovvero, più in generale, del lungo percorso di riforma della pubblica amministrazione iniziato nel 1992: il susseguirsi, a ogni tappa di quel percorso, di interventi legislativi in materia non ha condotto alla costruzione di una regolamentazione soddisfacente. Giunta in porto nel maggio 2017, dopo una navigazione particolarmente agitata, la quarta riforma del lavoro pubblico¹ che introduce modifiche anche al sistema di valutazione, se ne è prospettata una quinta con la presentazione, nel marzo 2019, da parte dell'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione Bongiorno, di un disegno di legge "recante deleghe al governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" finalizzato, tra l'altro, ad "assicurare il miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa delle amministrazioni pubbliche"². Il successivo cam-

¹ D.lgs. 25 maggio 2017 n. 74, contenente modifiche al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'art. 17, co. 1, lett. r), l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; D.lgs. 25 maggio 2017 n. 75, recante modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in attuazione di disposizioni degli artt. 16 e 17 della l. 124/2015.

² Il disegno di legge è stato presentato al Senato il 5 marzo 2019 e registrato con il n. S-1122.

bio di governo non consente, nel momento in cui si scrive, di fare ipotesi in ordine all'evoluzione legislativa; può peraltro essere utile qualche riflessione, pur senza entrare nel merito dell'esegesi delle specifiche disposizioni, sulle scelte normative sin qui effettuate e sulle cause della sostanziale inadeguatezza, in termini di efficacia ed efficienza, dei risultati raggiunti, considerato che l'indiscussa rilevanza della materia porterà presumibilmente a nuovi interventi regolativi.

Della necessità di superare i limiti dell'attuale disciplina non si può infatti dubitare, perché il sistema di valutazione riveste un ruolo centrale nella struttura regolativa dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni (d'ora innanzi PA), rappresentando la pre-condizione della legittimazione del modello privatistico-contrattualistico che fa perno sulla separazione tra politica e amministrazione, costruito con i provvedimenti legislativi del 1992/93 e 1997/98 e mai messo in discussione nei suoi tratti fondativi dai successivi interventi riformatori. Peraltro si tratta di capire di quale tipo di intervento ci sia bisogno. Ovvero, se si ritengono sufficienti operazioni di manutenzione e rettifica, prospettando solo un attento monitoraggio prodromico di correzioni mirate a porre rimedio a discrasie tra regole e prassi, conseguente a una non adeguata attenzione all'implementazione delle norme. Oppure, se si è in presenza di errori e di lacune nel sistema regolativo che lo rendono inadeguato rispetto al ruolo centrale che la valutazione ricopre nella struttura della disciplina dell'organizzazione e del lavoro nelle PA; dunque si impone, se quella struttura non si intende modificare alla radice³, la necessità di riformulare radicalmente la disciplina del sistema di valutazione per renderlo finalmente conforme al ruolo che riveste⁴. Con ciò ovviamente non si auspica il reiterarsi del costume della riformulazione delle (medesime) regole e dunque a ogni cambio di maggioranza, che ha sovente condotto a sommergere le PA di norme inutili o difficilmente coordinabili, contraddicendo il proclamato obiettivo di razionalizzazione e semplificazione.

³ Chi scrive ritiene che la struttura originaria della riforma degli anni '90 del '900 non vada messa in discussione. Al riguardo si rinvia da ultimo alle analisi e riflessioni di L. ZOPPOLI, *Buon andamento della pubblica amministrazione e diritti e doveri dei lavoratori*, in *LPA*, 2019, n. 2, p. 1 ss.; L. ZOPPOLI, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2018, n. 366; CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2019, *Collective Voumes*, n. 8, p. 9 ss.

⁴ Si anticipa che le riflessioni qui svolte condurranno a questa ultima conclusione.

Per rispondere al quesito può essere utile sottolineare come parlare di valutazione conduca a trattare dei temi fondanti la privatizzazione/contrattualizzazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, delle radici del modello regolativo e della sua legittimazione costituzionale, ovvero tornare alle (ri)costruzioni giuridiche – in particolare di Orsi Battaglini e di D’Antona⁵ – a cui hanno dato riscontro le decisioni della Corte Costituzionale che hanno avallato la riforma a fronte dei molti dubbi e rilievi critici. Infatti, come è ben noto, tale modello regolativo⁶, nel momento in cui separa la sfera della “politica” da quella della “gestione”, affidando ai dirigenti il compito di amministrare in piena autonomia “con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro” (ora art. 5, co. 2, d.lgs. 165/2001), necessita del sistema della valutazione per legittimarsi a fronte del dettato dell’art. 97 Cost., come si deduce dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, a partire dalle decisioni n.313 del 1996 e n.309 del 1997 sino alle più recenti⁷.

In altri termini, il modello regolativo che si basa sulla funzionalizzazione non dei singoli atti, assoggettati al controllo di legittimità, ma del complesso dell’attività, presuppone necessariamente la valutazione della conformità dell’esito dell’attività dell’amministrazione ai principi di imparzialità e buon andamento, con i corollari dell’efficacia, efficienza, economicità. Come scrive Orsi Battaglini, in questo modello (che chiama “sintetico” contrapponendolo a quello “analitico”, pubblicistico, entrambi possibili modi di attuazione dell’art. 97 Cost.) l’ordinamento riferisce “la valutazione dell’imparzialità e del buon andamento a complessi di vicende, o risultati, intermedi o finali, liberando i singoli atti interni a ciascuna vicenda considerata dal carattere funzionale (e da quel che ne consegue) e quindi assumendo come oggetto di valutazione non più l’atto ma l’attività”⁸. Il passaggio dalla funzionalizzazione “analitica” alla funzionalizzazione “sintetica” attribuisce dunque all’esistenza di un valido sistema di valutazione un ruolo fondamentale: se il

⁵ ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d’impiego con enti pubblici*, DLRI, 1993, p. 461 ss.; D’ANTONA, *Il ruolo della dirigenza nei processi di riforma*, ora in D’ANTONA, *Opere*, p. 205 ss.; D’ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, ora in D’ANTONA *Opere*, p. 128 ss.

⁶ Modello che non è stato messo in discussione, almeno nei suoi profili portanti, dal succedersi degli interventi legislativi e confermato dalla riforma Madia.

⁷ Si vedano in particolare le decisioni della Corte Costituzionale n. 20 del 2016, n. 81 del 2013, n. 304 del 2010, nn. 390 e 161 del 2008, n. 103 e n. 104 del 2007.

⁸ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 471.

modello privatistico/contrattualistico implica una diversa concezione giuridica dell'organizzazione e quindi del potere organizzativo⁹, il risultato finale, non dato dalla somma delle conformità ai fini di ogni singolo atto ma lasciato libero di esplicarsi, dovrà poi necessariamente essere sottoposto a verifica¹⁰.

In sintesi, dal momento che nel modello privatistico/contrattuale l'equilibrio tra imparzialità dell'attività amministrativa e attuazione dell'indirizzo politico rappresenta il nodo centrale¹¹, il sistema di valutazione, essenziale per garantire tale equilibrio, si configura cruciale, rappresentando lo strumento di chiusura del modello. Un ruolo che comporta un raggio d'azione ampio e complesso: come attestato dalla dottrina prevalente, il sistema di valutazione, per assolvere al compito di verificare la corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa all'interesse pubblico, deve (*rectius* dovrebbe) occuparsi non solo delle relazioni interne – del rapporto tra politica e dirigenti (verifica della rispondenza della gestione autonoma dei dirigenti agli obiettivi e alle direttive del vertice politico), e tra dirigenti e personale (verifica della qualità delle prestazioni in relazione all'organizzazione usando tra l'altro gli strumenti della premialità) – ma anche dei risultati complessivi dell'insieme delle attività, alla luce dei bisogni da soddisfare. Sarebbe dunque da misurare e valutare – tenendo conto del rapporto tra profilo individuale e profilo collettivo (*rectius* organizzativo), secondo i dettati delle scienze dell'organizzazione, trovando i rimedi o i correttivi in caso di esito negativo o parzialmente insoddisfacente – l'intero processo, a partire dalla qualità e adeguatezza degli obiettivi e delle direttive dei vertici politici, e analizzare il livello di soddisfazione dei bisogni della collettività raggiunto, la qualità complessiva dell'attività, l'uso adeguato delle risorse pubbliche. Si dovrebbe altresì considerare che i protagonisti principali sono non solo i dirigenti, i quali gestiscono la micro-organizzazione e il personale, rapportandosi con la sfera politica per riceverne obiettivi e direttive, da un lato, e con il personale per

⁹ Come è stato efficacemente rilevato, “la “privatizzazione” non è in questa o in quella regola – più o meno generale o specifica –, in questo o in quell'istituto; è, prima di tutto, in una diversa concezione giuridica dell'organizzazione e quindi del potere organizzativo: riguarda l'organizzazione che si fa nella complessità e nella dinamicità del reale” (A. ZOPPOLI, *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 322).

¹⁰ ORSI BATTAGLINI, *ibidem*.

¹¹ “Come noto, il *punctum dolens* è l'equilibrio tra imparzialità dell'attività amministrativa e attuazione dell'indirizzo politico”: A. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 319.

guidarlo al raggiungimento del risultato dell'attività amministrativa che sovrintendono, dall'altro, ma anche il vertice politico, che individua gli obiettivi e i programmi e sovrintende al processo a cascata di assegnazione degli incarichi.

Appare dunque evidente, nel quadro delineato, la centralità, per il buon funzionamento del sistema di valutazione, della disciplina della relazione del dirigente con gli organi di direzione politica¹²: un rapporto che si può leggere in termini di processo circolare, di stretta connessione che chiama in causa le irrisolte criticità del nesso tra dirigenza e politica per le aporie presenti nella regolazione sia della valutazione sia della responsabilità dirigenziale. Non si condivide, pertanto, l'opinione espressa da una parte della dottrina amministrativistica quando riconduce le difficoltà e le prassi distorte nel rapporto tra politica e amministrazione alla "sudditanza" della dirigenza alla politica quale connotato del modello privatistico introdotto dalla riforma degli anni '90, e in particolare allo *spoyle system*. Si è affermato che "la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico assimilando la dirigenza pubblica a quella privata ha fornito argomenti al suo assoggettamento alla politica (sistema *spoyle system* contro principio del merito)"¹³. Al contrario, è da dubitare che la "sudditanza" sia conseguenza ineluttabile di quel modello e che la soluzione dei problemi risieda nell'accentuazione del distacco tra politica e dirigenza, perché la loro interazione è necessaria, avendo entrambe, pur su piani separati e con competenze diverse, la responsabilità di assicurare una azione pubblica che soddisfi i bisogni della collettività. Infatti, nel modello di privatizzazione disegnato negli anni '90 la separazione tra sfera politica e sfera amministrativa si prospetta come uno scambio proficuo, nella reciproca autonomia e differenza dei ruoli; e la verifica dei risultati rappresenta il momento di controllo e di legittimazione.

In altre parole, il modello privatistico delinea il rapporto tra dimensione politica e dimensione amministrativa in termini di "coordinamento funzio-

¹² Per l'analisi del legame tra questi profili si rinvia alla letteratura che si è occupata di dirigenza pubblica, ma le numerose opere non possono essere qui richiamate.

¹³ Per l'affermazione che la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, assimilando la dirigenza pubblica a quella privata, ha fornito argomenti al suo assoggettamento alla politica e che "il principio del merito" ha subito "i più intensi attacchi con l'introduzione di massicce dosi di *spoyle system*" si rinvia a MATTARELLA, *Il principio del merito, la tragedia della valutazione e la riforma del pubblico impiego*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta*, a cura di GARDINI, Quaderni della SPISA, Bononia University Press, 2012, sul punto p. 256 ss.

nale” e sostituisce alla verifica del mercato e agli indici di profitto la valutazione della qualità del servizio reso dalla pubblica amministrazione. Le difficoltà e le prassi distorte nel rapporto tra politica e amministrazione sono quindi da imputare soprattutto all’inidonea regolazione e applicazione del sistema della valutazione e all’assenza di attenzione per la “valutazione esterna”¹⁴; nonché alla carente e confusa disciplina del correlato sistema degli incarichi e della responsabilità dirigenziale e allo scarso, se non nullo, rilievo attribuito al ruolo e alle responsabilità della sfera politica. Il problema risiede dunque non nel modello, ovvero nella scelta regolativa a monte, ma nella disciplina – soprattutto della dirigenza e della valutazione¹⁵ – che doveva accompagnarla per tradurre in concreto il disegno e consentirne l’attuazione.

Del resto, come è stato osservato, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale “riflette la dicotomia presente nell’impianto costituzionale, in cui il modello di amministrazione totalmente tecnica e imparziale (art.97 Cost.) è costretto a convivere con quello di un’amministrazione totalmente ministeriale e politica (95 Cost). Si tratta in realtà di una dicotomia fisiologica, direi persino sana. È persino illusorio, infatti, pensare di rendere totalmente impermeabile la dirigenza pubblica a qualsiasi rapporto con la politica. (...) È illusorio soprattutto pensare di eliminare la politicità di una decisione pubblica semplicemente trasferendone la titolarità ad organi tecnici (...) è molto importante individuare un giusto punto di equilibrio tra politica e gestione, fiducia e tecnica, buon andamento e imparzialità”¹⁶. Di conseguenza, partendo dal presupposto che per realizzare tale equilibrio sia necessario un adeguato sistema di valutazione, e che i problemi derivino dalla regolazione attuativa del modello di separazione/interrelazione tra vertice politico e dirigenza con riguardo ai profili della valutazione nonché, in connessione, degli incarichi e responsabilità dirigenziali, si considererà il percorso legislativo della disciplina del sistema di valutazione in questa ottica, al fine

¹⁴ “Rivolta non a verificare *in chiave gestionale il funzionamento* dell’organizzazione, ma a misurare *in chiave istituzionale gli esiti* dell’attività delle pubbliche amministrazioni”: così A. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 325, a cui si rinvia per la riflessione sulla “decisiva (sinora incompiuta) “valutazione esterna” delle pubbliche amministrazioni”, la quale “nell’attuale contesto sarebbe il vero antidoto alla patologia della politica; e prima di tutto per questo – con ogni probabilità – fatica tanto a decollare” (*ibidem*, p. 327).

¹⁵ Per quanto riguarda l’analisi critica dell’evoluzione legislativa in materia di valutazione della dirigenza v. in particolare SANTUCCI, *La valutazione dei dirigenti*, LPA, 2016, p. 70 ss.

¹⁶ GARDINI, *La dirigenza locale in bilico tra uniformità e specialità*, in LPA, 2016, pp. 159-160.

di verificare se la riforma Madia sia riuscita a superare i limiti e le lacune della previgente normativa. Quanto meno, se si sia avvicinata all'obiettivo, e dunque sia opportuno proseguire per quella strada, sulla quale sembrava avviarsi anche la riforma Bongiorno, oppure se sia necessario intraprendere un percorso di riforma decisamente più radicale.

Nella prospettiva di analisi qui adottata non si considererà invece il profilo della misurazione e valutazione della *performance* in relazione all'attribuzione di un riconoscimento economico per dirigenti e dipendenti, quale mezzo per garantire il rispetto del principio del merito, corollario dei principi del buon andamento e dell'imparzialità. Si tratta di una dimensione interna al complessivo sistema, un mezzo – sebbene talvolta inteso come un fine¹⁷ – per la distribuzione della retribuzione e delle opportunità di carriera; tuttavia non assume la centralità che sovente gli è stata attribuita, soprattutto per il ruolo assorbente ricoperto nell'attenzione del legislatore, il quale ha invece trascurato di regolare aspetti importanti della valutazione nella sua dimensione generale. La valutazione come strumento di efficienza per distribuire premi e progressioni, nonché, correlatamente, sanzioni, ovvero per gestire il personale secondo i criteri del merito, si configura come un tassello in cui si articola il sistema di valutazione nel collegamento con il profilo del contratto individuale di lavoro con riguardo, soprattutto, alla disciplina della retribuzione¹⁸, in relazione con le norme dei contratti collettivi, nazionali e

¹⁷ Così MATTARELLA, *op. cit.* Sulla “falsa convinzione (...) per cui l'espletamento di attività di valutazione nelle pubbliche amministrazioni dovrebbe attuare un principio di meritocrazia nella gestione del pubblico impiego, che andrebbe a sua volta tradotto nella determinazione di premi o irrogazione di sanzioni” si rinvia alle osservazioni critiche di D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione “performante”: storia di paradossi in materia di pubblico impiego*, in *RGL*, 2018, I, pp. 491-492.

¹⁸ Per l'analisi di questi aspetti si rinvia in particolare, da ultimo, a: LO FARO, *Premiare stanca. La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, Collective Volumes*, 2019, n. 8, p. 174 ss.; G. RICCI, CUTTONE, *Valutazione e premi*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, p. 808 ss.; MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 370 ss. Per la ricostruzione critica della prassi della valutazione con riguardo in particolare alla disciplina dei contratti collettivi e per la riflessione sui rapporti tra *performance* individuali e *performance* di struttura v. AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della p.a.*, Jovene, 2017. Da un diverso profilo disciplinare, tra i molti: RUFFINI, *I sistemi di retribuzione variabile nella pubblica amministrazione tra norma e prassi*, in *RGL*, Quad. n. 4, 2019, p. 133 ss.; MASTROGIUSEPPE, *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e in-*

integrativi, ora tornate rilevanti¹⁹. Un collegamento che peraltro delinea un significativo rapporto tra la regolazione delle differenziazioni premiali e il sistema complessivo della valutazione nei suoi aspetti generali, concernenti la dimensione, strettamente connessa, del contesto organizzativo²⁰.

2. *Le aporie della regolazione precedente la riforma Madia*

Al ruolo ricoperto dal sistema di valutazione nel modello costruito dal legislatore nelle due prime fasi del percorso di riforma (1993-1998) non corrisponde una regolazione adeguata a realizzare il progetto, così come al ruolo attribuito alla dirigenza non si accompagna una disciplina capace di guidare in modo adeguato la “rivoluzione culturale” che si prefigurava. Peraltro l’evolversi delle vicende politiche e sindacali ma non solo²¹ non hanno consentito di porre rimedio alle lacune e ai limiti di una normativa che scontava il carattere particolarmente innovativo della riforma; e se per la dirigenza il quadro regolativo si complica con l’intervento “in controtendenza” della legge n.145/2002, per quanto riguarda la valutazione i difetti che connotano la disciplina degli

terna, in DELL’ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, 2017, p. 183 ss.

¹⁹ Al riguardo si rinvia a DELFINO, *I nuovi “spazi negoziali”*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, a cura di, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 29 ss.

²⁰ È un nesso che appare evidente se, con riferimento alle tesi sulla configurazione strutturale del contratto di lavoro posto alla base della disciplina del lavoro pubblico e privato, si fa riferimento all’orientamento dottrinale “che assume lo schema concettuale di matrice civilistica preesistente alla legislazione sulla contrattualizzazione del lavoro pubblico come lo schema ancora attuale per ricavarne i principi necessari ad armonizzare le regole speciali con lo schema concettuale”, ma tenendo altresì conto “della funzione organizzativa, oltre che di scambio, nella quale assumono rilevanza gli interessi che la specifica organizzazione vuole o, per la pubblica amministrazione, deve perseguire”. Ci si riferisce, da ultimo, all’analisi condotta da L. ZOPPOLI, *Buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., da cui si traggono importanti spunti di riflessione (e da cui la citazione); per una diversa interpretazione: BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico critico*, Cacucci, 2018.

²¹ Una serie di eventi, che hanno determinato il venir meno del clima di positiva sinergia tra accademici, politici e sindacalisti in cui si era costruita la seconda fase della riforma, le divisioni sindacali, nonché, e in primo luogo, l’omicidio di Massimo D’Antona, hanno impedito di portare a termine, perfezionandolo e completandolo, il progetto iniziale, in particolare con riguardo alla disciplina della dirigenza. Al lascito delle due prime fasi della riforma fanno così seguito una serie di provvedimenti in controtendenza e sovente tra loro contraddittori.

organismi e delle procedure di controllo interno disposta dal d.lgs. 30 luglio 1999 n.286, giudicata inadeguata e autoreferenziale²², non vengono corretti.

In questo contesto la riforma del 2009 interviene costruendo un quadro regolativo che, mentre si propone di dare rilievo, privilegiando un'ottica aziendalistica, sia al sistema di valutazione, sia alla figura del dirigente, dà luogo a contraddizioni che causano il sostanziale fallimento dell'intero progetto²³. Per quanto concerne il sistema di valutazione, in sintesi può dirsi che la riforma Brunetta dedica ad esso grande attenzione soprattutto quale strumento per distribuire premi e sanzioni, con una procedura particolarmente rigida e complessa, trascurando invece quelli che sono i nodi essenziali e centrali in una visione generale del ruolo che la valutazione dovrebbe ricoprire: sottovaluta le responsabilità del vertice politico, non attribuisce rilievo alla valutazione esterna, si occupa poco e male della valutazione della dirigenza e delle sue responsabilità, sia nell'ottica funzionale, sia in quella patologica²⁴.

La strada scelta dal legislatore del 2009 è quella di garantire il controllo sulle attività tramite l'iper-regolazione²⁵: mentre disciplina in modo 'sovraabondante' il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, attribuendogli grande rilievo, anche sul piano mediatico, contemporaneamente ingabbia il dirigente, protagonista principale di quel sistema, togliendogli gran parte dell'autonomia gestionale nelle scelte, condizionate da puntuali indicazioni legislative. In particolare: risolve il problema delle sue (in)capacità negoziali nel confronto con le rappresentanze sindacali ridimensionando fortemente il ruolo del contratto collettivo; regola in modo inadeguato e con-

²² Per una analisi critica del decreto d.lgs. n. 286/1999 sul "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", in parte peraltro ancora vigente, v. in particolare, tra gli altri, SANTUCCI, *op. cit.*, sul punto p. 84 ss.

²³ Le analisi critiche della dottrina al riguardo sono troppo numerose per poter essere qui richiamate.

²⁴ Un errore con gravi ripercussioni sull'efficienza del sistema, come molti studi sulla dirigenza pubblica evidenziano.

²⁵ Per questo aspetto si rinvia alle considerazioni svolte in BORGOGELLI, *Sui poteri della dirigenza pubblica nella disciplina dei rapporti di lavoro: il nuovo modello regolativo*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, Istituzioni, cambiamento sociale*, Vol. III, sez.VII, Jovene, 2011, pp. 1541 ss. Da ultimo v. l'analisi critica di PINTO, *Il lavoro pubblico nella transizione dall'autogoverno responsabile delle pp.aa. al rinnovato protagonismo della legge*, in IADICICCO, NUZZO, *Le riforme del diritto del lavoro*, in questa rivista, Quad. n. 2, 2016, p.107 ss.

fuso la responsabilità dirigenziale, mentre rafforza la responsabilità disciplinare dei dirigenti; utilizza per la dirigenza la retribuzione accessoria in funzione (anche) sanzionatoria. Si tratta di una scelta che, confidando nella capacità dei vincoli legali di conformare effettivamente i comportamenti organizzativi e gestionali dei dirigenti, contraddice il rilievo attribuito alla valutazione, implicitamente ammettendo la sfiducia nella capacità di realizzare un efficiente apparato di verifica.

In altri termini, la riforma Brunetta intende seguire i principi e i modelli delle scienze aziendalistiche nella costruzione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, prefigurando una figura di dirigente di stampo privatistico, poi delinea una disciplina della dirigenza basata tutta su obblighi puntualmente legificati e su sanzioni, ovvero su un'ottica di mero adempimento che contraddice i principi della gestione manageriale che proclama di adottare²⁶.

Le ripercussioni sono evidenti nel rapporto tra vertice politico e dirigenza, caratterizzato, da un lato, da valutazioni sempre positive, a prescindere da ogni reale verifica sui risultati soprattutto dell'organizzazione di cui il dirigente è responsabile, che garantiscono l'attribuzione della retribuzione di risultato al massimo livello, dall'altro, dal controllo politico sulla scelta dei dirigenti per l'attribuzione degli incarichi, basato più sulla fedeltà che sulle capacità manageriali. Si tratta del sodalizio – da molti denunciato – tra la politica che rinuncia a governare definendo programmi competitivi e la dirigenza che approfitta della situazione di stasi dei sistemi di valutazione per paralizzare i circuiti di responsabilità, non assolvendo ai propri compiti di valutazione dei dipendenti.

In merito alle conseguenze della valutazione negativa della dirigenza sull'attribuzione degli incarichi è significativo il fatto che, stando all'esperienza del Comitato dei Garanti²⁷, non si siano presentate occasioni per esercitare le

²⁶ Per quanto concerne la contraddizione che si registra nella disciplina dei rapporti tra dirigenza e sindacati, si è osservato che “da un lato si continua a chiedere al dirigente di operare come nel privato, dove chi esercita il potere direttivo sceglie in autonomia le modalità attraverso cui perseguire gli obiettivi prefissati, e, dall'altro, gli si nega a priori la possibilità di instaurare rapporti con le organizzazioni sindacali che possano concludersi con un accordo su una pluralità di materie”; e che la riforma Madia non ha risolto il problema. Così SARACINI, *Organizzazione, gestione e valutazione nella riforma Madia*, in *RGL*, Quad. n. 4, 2019, p. 32.

²⁷ Così si legge nel testo depositato dal Presidente del Comitato dei Garanti, Vittorio Zambrano, e condiviso dai componenti del Comitato, a supporto dell'audizione, nell'ottobre 2014, sul d.d.l. n. 1577 da cui deriverà la legge delega 124/2015.

funzioni con riguardo all'attivazione di procedimenti di responsabilità dirigenziale. Peraltro, dalle non numerose sentenze in materia emergono gravi responsabilità dei vertici politici con riguardo alla definizione degli obiettivi, sovente tardiva²⁸ e inadeguata, nonché il rapporto problematico tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, conseguenza della inidonea regolamentazione contenuta nell'art. 21 del d.lgs. 165/2001.

In sintesi, si osserva come la riforma del 2009 non presti attenzione adeguata alla regolazione dei soggetti della valutazione, e in particolare alla garanzia di indipendenza e competenza dei valutatori, alla valutazione della dirigenza, al legame tra la valutazione individuale e quella dell'organizzazione che fa capo al dirigente, ai compiti e alla responsabilità dei vertici politici. Si tratta di profili di criticità che depotenziano il ruolo ricoperto dalla dirigenza, resa debole e condizionata dalla politica come conseguenza di un sistema regolativo che riduce la sua autonomia e responsabilità e di un sistema di valutazione che non considera il rilievo della qualità e della tempestività dell'elaborazione degli obiettivi e delle direttive, ovvero della responsabilità dei vertici politici. Mentre nella legislazione del 1993-1998 la valutazione aveva una funzione importante, ma una insufficiente regolamentazione, con la riforma del 2009 la sua regolazione diviene sovrabbondante, ma tale da far perdere al sistema, nella dimensione applicativa, il ruolo centrale che dovrebbe ricoprire, riducendolo a meri complessi di adempimenti di stampo burocratico: si controlla l'adempimento, non la qualità effettiva degli obiettivi, della *performance*, dei valutatori, ci si preoccupa del se, non del come²⁹.

3. *Le modifiche introdotte dalla riforma del 2017*

Considerate le criticità delle scelte regolative effettuate dal legislatore del 2009 in materia di valutazione, nonché i risultati insoddisfacenti prodotti,

²⁸ V. Cass. 12 aprile 2017 n. 9392, e il commento MONDA, *La valutazione della dirigenza pubblica all'esame della Cassazione*, in questa rivista, 2019, p. 103 ss.

²⁹ Cfr. DELLA ROCCA, PONZELLINI, *I dilemmi della riforma dell'organizzazione pubblica: adempimenti o risultati?*, in questa rivista, 2018, p. 165 ss. Per questi motivi i propositi sono rimasti a livello di annuncio: gli insuccessi della riforma non possono infatti essere attribuiti per intero al blocco della contrattazione collettiva che ha ostacolato l'applicazione delle regole sulla valutazione ai fini del riconoscimento economico (v. d.lgs. 141/2011), perché queste non potevano incidere in modo determinante sul funzionamento del sistema complessivo.

la riflessione sulla riforma Madia – che si poneva l’obiettivo non di riscrivere o stravolgere l’assetto vigente, ma solo di migliorarlo con modifiche e integrazioni – non può che incentrarsi sulla risposta alla domanda se essa offra soluzioni appaganti rispetto alle esigenze e alle aspettative.

In premessa va ricordato come il d.lgs. 74/2017, che attua la delega per la riforma del sistema di valutazione di cui all’art. 17, co. 1, lett. r) L. 124/2015, intervenga in un contesto normativo già modificato da provvedimenti legislativi che non hanno migliorato la situazione³⁰, determinando complicazioni e sovrapposizioni (v. le disposizioni in materia di trasparenza e di anticorruzione), difficoltà di coordinamento (v. il rapporto con il sistema del bilancio), accentuazione della centralizzazione e dell’ingerenza politica (v. l’attribuzione del ruolo di supervisore in materia di valutazione al Dipartimento della Funzione pubblica)³¹. Da registrare positivamente è invece la riapertura del dialogo con le organizzazioni sindacali, che porta all’intesa governo-sindacati sul lavoro pubblico del 30 novembre 2016, avente ad oggetto anche temi riguardanti il sistema di valutazione; e la sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015, riaprendo le porte alla contrattazione collettiva, dà concreto spazio di intervento alla ricostruzione di un nuovo rapporto legge-contratto collettivo, delineato poi dal legislatore delegato nel 2017.

Per quanto concerne il merito della riforma del sistema di valutazione, occorre innanzitutto evidenziare come già le scelte compiute nella legge delega avessero suscitato perplessità; è parsa in particolare discutibile la decisione di espungere le direttive sulla valutazione della dirigenza dalla disposizione di delega a questa relativa (art. 11 l. 124/2015), inserendo tutte le prescrizioni “in materia di valutazione dei dipendenti pubblici”, senza alcuna differenziazione, nella disposizione contenuta al co. 1, lett. r) dell’art. 17, ove si tracciano le linee guida per il riordino del lavoro alle dipendenze della PA. Non si tiene dunque conto del fatto che la valutazione della dirigenza richiede una disciplina specifica: così vengono a mancare direttive importanti per la soluzione di criticità emerse in particolare nelle correlazioni con la sfera politica³². Ne consegue peraltro che i limiti del sistema di valutazione per questi

³⁰ Per l’analisi critica di tali interventi normativi v. SANTUCCI, *op. cit.*, p. 97 ss. In particolare sui compiti attribuiti e svolti dal Dipartimento della funzione pubblica v. AVIO, *op. cit.*, pp. 54-55.

³¹ Dal d.l. 24.6.2014 n. 90 (conv. in l. 114/2014), art. 19, co. 9 e 10, scaturisce il d.P.R. 9.5.2016 n. 105 che regola il ruolo del Dipartimento della Funzione pubblica e disciplina *ex novo* gli OIV, rinviando poi al decreto delegato. Si noti che il d.P.R. esce dopo l’emanazione della legge delega 124/2015, la quale richiama alcuni degli obiettivi della legge 114/2014.

³² Per questa critica si rinvia a BORGOGELLI, *La fatica di sisifo: la ricerca delle regole sulla va-*

aspetti non possano ora essere ricondotti alla mancata attuazione della delega sulla dirigenza, conseguente all'intervento censorio della Corte Costituzionale sulla legge delega (Corte Cost. 25 novembre 2016 n.25).

Venendo ai contenuti della vigente regolazione della materia dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 74/2017, qui si intendono mettere in evidenza alcuni limiti – in termini di contraddizioni e lacune – che conducono ad affermare l'inadeguatezza anche di questa ultima riforma, in rapporto alle esigenze che si erano prospettate, facendo riferimento ai rilievi critici contenuti nelle numerose, puntuali analisi esegetiche, di carattere interdisciplinare³³.

Sul piano generale si osserva come non venga sciolto il nodo critico

lutazione e sulla responsabilità della dirigenza pubblica, in RGL, 2015, I, p.538 ss.V., il rilievo delle conseguenti difficoltà di coordinamento, Cons.St., parere n. 2113/2016. Sulla riforma mancata, con riguardo anche ai legami con la valutazione: SANTUCCI, *op. cit.*, p. 65 ss., NICOSIA, *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l'attesa del legislatore che verrà*, in LPA, 2016, p. 113 ss., BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in LPA, 2017, p. 46 ss., D'ALESSIO, *La riforma della dirigenza pubblica*, in DELL'ARINGA E DELLA ROCCA, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Il Mulino, 2017, p. 441 ss., A. ZOPPOLI, *op. cit.*, BELLAVISTA, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in RGL, Quad. n. 4, 2019, p. 39 ss.

³³ Per un'indicazione che non può essere esaustiva, si fa riferimento a: D'ALTERIO, *La valutazione delle performances nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi ancora da sciogliere*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2019, n. 9, p. 157 ss.; EAD., *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione "performante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, cit., p. 486 ss.; EAD., *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in GDA, 2017, p. 570 ss.); D'AURIA, *La valutazione del personale*, in CORPACI, DEL PUNTA, MONACO, (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, F. Angeli, 2019, 123 ss.; D'ARCANGELO, *La valutazione del dipendente*, CASILLO, *La valutazione del personale non dirigente*, MONDA, *La valutazione del personale dirigente*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, risp. p. 762 ss., p. 778 ss., p. 792 ss.; MONDA, *La valutazione delle performance*, cit.; GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nelle PA tra snodi irrisolti e incoerenze del sistema*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la "Riforma Madia"*, Cedam, 2018, p.127 ss.; LAFORGIA, *La valutazione della performance*, in AA.VV., *Lavoro pubblico*, Giuffrè, 2018; LOVO, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della "Riforma Madia" e questioni aperte*, in LPA, 2018, p. 111 ss.; AVIO, *op. cit.* Da altri profili disciplinari v.: VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in RGL, Quad. n. 4, 2019, p. 77 ss.; RUFFINI, *Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009*, in BIANCO, BOSCATI, RUFFINI (a cura di), *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Maggioli, 2017, p. 159 ss.; MASTROGIUSEPPE, *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna*, in DELL'ARINGA E DELLA ROCCA, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Il Mulino, 2017, p.183 ss.; DELLA ROCCA, PONZELLINI, *op. cit.*

del coordinamento tra il ciclo della programmazione del bilancio e il ciclo della *performance*: vengono fatti alcuni passi avanti, ma ritenuti insufficienti³⁴. Se è infatti positiva la maggiore attenzione alla dinamica temporale e al collegamento con gli organi di controllo interno, continua a non trovare soluzione adeguata il problema “dell’assenza di sinergia, pur predicata dalle norme, tra ciclo della performance e ciclo del bilancio”, che ha generato “moltiplicazione e duplicazione degli adempimenti”³⁵: la prevista progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico finanziaria non può dirsi realizzata in modo soddisfacente.

Per quanto concerne gli obiettivi, è positiva l’introduzione di una divisione tra obiettivi generali e obiettivi specifici³⁶, ma si resta su un piano di astratta genericità: infatti, nella previsione di nuove tipologie di obiettivi, per quelli generali si registra una eccessiva complessità, per quelli specifici propri di ogni singola amministrazione si ribadiscono regole che la prassi ha dimostrato non funzionali³⁷. In particolare, per quanto concerne la nuova disciplina degli obiettivi generali, a cui devono adeguarsi le singole PA nel definire gli obiettivi specifici, si apprezza l’attribuzione di maggiore forza e rilievo all’attività di indirizzo a livello nazionale, ma si pongono problemi di attuazione e di coordinamento non semplici da risolvere. Infatti, all’attenzione posta sull’efficacia dei programmi di intervento rispetto ai bisogni della collettività da soddisfare non si accompagna una adeguata consapevolezza delle complessità derivanti dal livello multidimensionale e dalle specificità tecniche richieste: restano dunque le difficoltà del passato nel prospettare pratiche chiare, comprensibili e comparabili³⁸.

Per quanto concerne i soggetti della valutazione³⁹ novità importanti sono introdotte con riguardo agli Organismi interni di valutazione (OIV), rafforzandone e ampliandone compiti e poteri (art. 14, co. 4, *4bis*, *4ter*, d.lgs.

³⁴ Si rinvia in particolare all’analisi e ai rilievi critici di D’AURIA, *op. cit.*, *passim*; v. altresì RUFFINI, *op. cit.*, p. 159 ss.

³⁵ Così D’AURIA, *op. cit.*, p. 127.

³⁶ V. il nuovo art. 5, co.1, d.lgs. 150/2009, da leggere in collegamento con l’art. 8, d.lgs. 150/2009.

³⁷ V. in particolare RUFFINI, *op. cit.*, pp. 154/155.

³⁸ V. RUFFINI, *ibidem*.

³⁹ Per una puntuale analisi critica si rinvia in particolare a NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 329 ss.

150/2009)⁴⁰. Si confermano altresì nella sostanza le nuove regole sulla procedura per la loro nomina introdotte dall'art.6, d.P.R. 105/2016, in attuazione del d.l. 90/2014 n. (conv. in l. 114/2014). Anche in questo caso peraltro si devono rilevare aspetti critici significativi.

Gli OIV acquisiscono un ruolo cardine nella gestione dei processi valutativi: hanno ora incisivi poteri di proposta e di controllo, nonché nuovi compiti di responsabilità, accompagnati da strumenti di accesso e ispettivi. In particolare è significativa l'attribuzione della titolarità del monitoraggio della *performance*, prima in capo agli organi di indirizzo⁴¹: si è osservato come il fatto che la validazione dei piani della *performance* e il controllo sulla loro applicazione fossero attribuiti all'autorità politica determinasse tra politici e dirigenti una reciproca convenienza ad attestare la migliore *performance*, i primi per apparire efficienti, i secondi per avere i benefici economici per sé e per i dipendenti, garantendosi così anche buone relazioni sindacali. È dunque un cambiamento rilevante, perché il mutamento del soggetto titolare dell'attività di monitoraggio dà coerenza logica allo svolgimento del ciclo della *performance*: sono gli OIV il cardine intorno cui ruota l'intero sistema. Si è osservato altresì come ne consegua un cambiamento anche della natura del monitoraggio, "perché da strumento di controllo gestionale passa a strumento di controllo esterno e di valutazione e rendicontazione all'esterno"⁴². Infatti in precedenza il sistema di misurazione e valutazione era uno specifico provvedimento organizzativo della PA, rispetto al quale gli OIV avevano solo l'obbligo di verificarne il concreto rispetto, ora invece devono dare parere vincolante per l'adozione e l'aggiornamento del sistema, con netto incremento di poteri e autonomia al fine di favorire lo sviluppo del sistema più adeguato per la PA⁴³.

Si registrano però anche note critiche rispetto alle conseguenze di questa novità. Si osserva come le scelte del legislatore "che attribuiscono all'OIV

⁴⁰ Per la ricostruzione e l'analisi della nuova disciplina degli OIV v. in particolare: GABRIELE, *op. cit.*, p. 131 ss.; LOVO, *op. cit.*, p. 111 ss.; RUFFINI, *op. cit.*, p. 155 ss.; D'ARCANGELO, *op. cit.*, p. 768 ss.

⁴¹ RUFFINI, *op. cit.*, p. 155 sottolinea la rilevanza del cambiamento, perché il mutamento del soggetto titolare dell'attività di monitoraggio – dagli organi di indirizzo agli OIV – dà coerenza logica allo svolgimento del ciclo della *performance*, essendo loro il cardine intorno cui ruota l'intero sistema.

⁴² Così RUFFINI, *op. cit.*, p. 155: ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. c) l'attività di monitoraggio esercitata dagli OIV dovrà essere la base di riferimento anche per la validazione della relazione sulla *performance* che dovrà essere facilmente leggibile e pubblicata nel sito dell'ente.

⁴³ RUFFINI, *op. cit.*, p. 157.

compiti prima spettanti all'organo politico non aprano scenari di particolare virtù sistemico/organizzativa, posto che deresponsabilizzano i vertici delle amministrazioni rispetto all'importante attività di programmazione e definizione delle traiettorie di sviluppo da assegnare agli apparati di appartenenza"⁴⁴. Si rileva altresì che “la norma attribuisce oggi all'OIV il compito di un monitoraggio ‘anfibo’ – metà controllo e metà promozione para-politica degli obiettivi e degli strumenti per raggiungerli – con la possibilità di un'ingerenza nel potere di indirizzo proprio degli organi politici, e con il rischio di una non auspicabile commistione tra soggetti e funzioni”⁴⁵.

Un limite grave comunque inficia queste innovazioni: la mancanza di autonomia degli OIV, oltre che alla garanzia della loro effettiva competenza. La scelta degli OIV, per quanto ora avvenga tra i componenti di un “Elenco nazionale”, continua a dipendere dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, il che non assicura ancora pienamente l'indipendenza e dunque l'imparziale esercizio delle funzioni. Il fatto che si assegnino loro compiti prima attribuiti al vertice politico non basta a garantire la terzietà del sistema di valutazione, se il potere della loro nomina è attribuito al medesimo vertice politico, poiché il meccanismo di controllo e di condizionamento degli OIV potrebbe così configurarsi solo più indiretto e meno trasparente. Ad esempio, è previsto il parere dell'OIV sul sistema di valutazione, ma se l'organo politico che adotta tale sistema ha nominato l'OIV il giudizio di questo potrebbe esserne condizionato: non viene assicurata l'indipendenza del controllore.

La questione dell'autonomia e indipendenza dei valutatori è tuttavia assai complessa⁴⁶, intrecciandosi altresì con quella della loro competenza, anch'essa di non facile soluzione. Nel disegno di legge che ha dato origine alla delega (A.S. n. 1577/2014) era affermato il principio della garanzia dell'autonomia dei valutatori, espunto poi nel corso dei lavori parlamentari, lasciando mano libera al legislatore delegato. Peraltro la laconicità del criterio non dava indicazioni né su come si intendesse garantire l'indipendenza degli OIV, né sulle possibili ripercussioni sul sistema di una nomina dall'esterno⁴⁷. Il tema si lega con quello della competenza, perché la complessità dei compiti richiede una

⁴⁴ Così NICOSIA, *I soggetti della valutazione*, cit., p. 335.

⁴⁵ Così LAFORGIA, *op. cit.*, p. 249.

⁴⁶ Gli OIV dovrebbero essere indipendenti, ma non alieni rispetto ai contesti: v. in particolare le riflessioni di VECCHI e LOVO.

⁴⁷ Per i commenti al riguardo v. BORGOGELLI, *La fatica di Sisifo*, cit., p. 540 e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

particolare ed elevata professionalità, ma anche la conoscenza della realtà in cui si opera in modo così penetrante e incisivo: ovvero è necessario superare le situazioni, che sovente si presentano, “in cui gli OIV si caratterizzano per essere alieni alle organizzazioni, oppure per una condizione di subalternità ai contesti”⁴⁸. Considerando complessivamente le competenze acquisite dagli OIV nella vigente disciplina, certamente è necessario che essi “siano in grado di sviluppare una forte interazione con il contesto interno per limitare le asimmetrie informative, stimolando nello stesso tempo il confronto con l'esterno e la ricerca di buone pratiche: una sorta di ‘intelligence’ del ciclo della performance per stimolare un uso appropriato di questa tecnica”⁴⁹. Tuttavia i criteri per l'iscrizione all'Elenco nazionale degli OIV, condizione necessaria per poter partecipare alle procedure comparative di nomina, definiti nel decreto del 2 dicembre 2016⁵⁰, non sembrano garantire pienamente esiti soddisfacenti in termini di competenza, anche perché attribuiscono un peso preponderante all'esperienza pregressa come valutatori, la quale, come molte ricerche hanno evidenziato, non è risultata sempre soddisfacente.

Peraltro è l'indipendenza di tutto il sistema a non essere garantita, poiché la sua regia complessiva è affidata al Dipartimento della Funzione pubblica: viene infatti confermato il passaggio a questo dei compiti inizialmente attribuiti alla CIVIT, e successivamente all'ANAC, disposto dalla l. 114/2014 e attuato dal d.P.R. 105/2016. Sono evidenti le conseguenze sulla configurazione del processo di valutazione del fatto che al vertice del sistema e di tutte le sue ramificazioni sia collocato un regista non certo indipendente. Infatti, non solo il coordinamento degli OIV fa capo alla Funzione pubblica, ma tutti i percorsi di misurazione e valutazione devono essere coerenti con gli indirizzi tecnico-metodologici che darà il Dipartimento della Funzione pubblica, al quale spettano poteri di raccordo e sovradirezione che connotano il sistema in senso centralistico, sollevando anche problemi di coordinamento con gli enti dotati di autonomia, e non consentono di tener conto delle specificità delle diverse PA⁵¹.

⁴⁸ VECCHI, *op. cit.*, p. 85, afferma che è “insufficiente e addirittura controproducente l'enfasi sulla valutazione intesa come accentuazione del controllo esterno, che tende nella sostanza a influenzare comportamenti tipici di una «burocrazia difensiva».

⁴⁹ VECCHI, *op. cit.*, p. 87.

⁵⁰ Firmato dalla ministra Marianna Madia e pubblicato in G.U. n. 14 del 18 gennaio 2017.

⁵¹ Per la riflessione sull'indipendenza del sistema di valutazione v. NICOSIA, *I soggetti della valutazione*, cit., p. 3 48 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

Per quanto concerne i dirigenti, come già previsto nella prima versione del d.lgs. 150/2009 essi sono indicati tra i soggetti a cui compete la funzione di valutazione della *performance* (art. 12 d.lgs. 150/2009): la novità riguarda la specificazione che la loro funzione si svolge in particolare nella valutazione della *performance* organizzativa e di quella individuale, mentre in precedenza c'era un mero generico richiamo ai compiti del dirigente ai sensi del d.lgs. 165/2001. Continua peraltro a non essere del tutto chiaro il procedimento di valutazione dei dirigenti non apicali; infatti, se per la dirigenza apicale si conferma il compito dell'OIV di proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione dei premi, per l'altra dirigenza si tace. È certamente da presumere sia compito della dirigenza di vertice, ma è significativo che questo aspetto non venga regolato.

Certamente importante è il nuovo rilievo attribuito per i dirigenti alla valutazione dei comportamenti organizzativi⁵²: è da apprezzare che si crei un nesso tra valutazione individuale e organizzativa, evitando così che vi sia una valutazione individuale positiva del dirigente a fronte di una valutazione negativa della struttura organizzativa che a lui fa capo, come sinora è accaduto. Più in generale, si registra come una positiva novità il riconoscimento dell'importanza della dimensione organizzativa⁵³, anche se non sempre il legislatore sembra governare in modo consapevole e appropriato le molteplici implicazioni dell'inserimento di questo profilo nel sistema di valutazione. Non è peraltro qui possibile condurre un'analisi puntuale delle singole nuove disposizioni e dei problemi interpretativi che pongono; in particolare, per quanto concerne il rapporto tra *performance* individuale e organizzativa nella valutazione dei risultati interni ed esterni⁵⁴, oppure nell'interazione con il contratto di lavoro del dirigente, anche in ragione di alcune novità importanti, ma discutibili, nella delimitazione dei confini⁵⁵.

⁵² V. in particolare le modifiche introdotte all'art. 9, d.lgs. 150/2009. Sulla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa v. le "Linee guida per la Relazione annuale sulla *performance*" emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la valutazione della *performance*, spec. pp. 9 e 10.

⁵³ Da tempo messa in rilievo e analizzata nelle sue complesse implicazioni dalla dottrina: v. A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Editoriale scientifica, 2000. Con riguardo specifico alla valutazione v.: MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappicheli, 2016; AVIO, *op. cit.*

⁵⁴ V. in particolare MONDA, *La valutazione del personale dirigente*, cit., p. 793 ss.

⁵⁵ Per la riflessione critica sulla peculiare novità introdotta – ma per i soli dirigenti apicali individuati dall'art. 19, co. 3 e 4, d.lgs. 165/2001 – dal nuovo co. 1bis dell'art. 9, d.lgs. n. 150/2009,

Profili problematici si riscontrano anche con riguardo al sistema sanzionatorio. Le conseguenze dell'omessa o ritardata adozione del Piano triennale e della Relazione annuale della *performance* sono disciplinate con modalità che conducono a punire solo i dirigenti anche nel caso in cui l'omissione o l'inerzia sia da imputare all'organo di indirizzo politico-amministrativo. È ciò che sembra doversi dedurre dalle modifiche introdotte dall'art. 8, co. 1, lett.e) d.lgs. 74/2017 all'art. 10, co. 5, d.lgs.150/200. Se la prima parte della disposizione – ove si vieta l'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino aver concorso alla mancata adozione del Piano della *performance* per omissione e inerzia nell'adempimento dei propri compiti, mentre all'amministrazione si vieta di assumere e conferire incarichi di consulenza o collaborazione – resta eguale, la seconda parte, aggiunta dal d.lgs.74, regola le conseguenze della mancata adozione del Piano o della Relazione dipendente da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico amministrativo con modalità che suscitano molte perplessità. Si afferma infatti che in tal caso l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano: poiché i premi li erogano i dirigenti, sembrano puniti solo loro e non i politici, e dunque resta l'irresponsabilità della politica⁵⁶.

Per la dirigenza si deve altresì considerare il dettato del comma *5bis* dell'art. 3, d.lgs. 150/2009, introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. c), d.lgs. 74/2017: la valutazione negativa, disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, rileva (anche) ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale. Questa disposizione potrebbe configurarsi come una (ragionevole) estensione degli esiti del procedimento di valutazione per l'accertamento di tutte le fattispecie di responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 d.lgs. 165/01, ma il d.lgs. 75/2017 non ha modificato tale disposizione nella parte in cui sembra riferire le risultanze del sistema di valutazione solo alla responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi.

Certamente una novità positiva e importante è la previsione della partecipazione della collettività alle attività di valutazione (art.19*bis*, nonché art.8, co.1, lett. e), art. 14, co. 4 *bis*). In precedenza i piani della *performance* e gli indi-

che implica una riconsiderazione del ruolo del contratto individuale nella definizione degli obiettivi v. MONDA, *La valutazione della dirigenza pubblica all'esame della Cassazione*, cit.

⁵⁶ Per le perplessità espresse dalla dottrina si rinvia alle analisi di D' ALTERIO; v. altresì GABRIELE, *op. cit.*

catori riguardavano solo i processi lavorativi e amministrativi interni, senza dare rilievo alla quantità e qualità dei risultati, ovvero al prodotto “esterno”; ora invece i cittadini, anche in forma associata, nonché – e anche questa è una novità significativa – gli utenti interni alle amministrazioni, acquisiscono un diritto di partecipazione al processo di misurazione della *performance* organizzativa. Si attende di verificare la traduzione in concreto delle disposizioni in materia e dunque il giudizio resta sospeso, perché molto dipenderà dalle modalità di attuazione⁵⁷; peraltro, se da un lato c’è il timore che tutto si risolva in meri adempimenti burocratici, dall’altro lato particolare attenzione va rivolta alla “valutazione partecipativa”, ora oggetto delle “Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche” emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica (n. 4, novembre 2019), per sue implicazioni, quale parte costitutiva del procedimento di valutazione della *performance* organizzativa o di ente, ma anche per i rischi di strumentalizzazione dei dati⁵⁸.

Anche per quanto concerne l’importanza del ruolo della contrattazione collettiva, ora (nuovamente) riconosciuta dal d.lgs. 75/2017, per quanto riguarda il personale non dirigente il giudizio positivo della modifica alla riforma Brunetta attende la conferma dell’implementazione, considerata la cautela dimostrata nei rinnovi dei contratti collettivi nel 2018⁵⁹. Ciò può dirsi altresì per quanto riguarda i contratti collettivi della dirigenza al momento sottoscritti, ovvero⁶⁰ per l’ipotesi di CCNL relativo all’area Funzioni centrali per il triennio 2016–2018, siglata il 9 ottobre 2019: sono oggetto di confronto (art. 5) i criteri dei sistemi di valutazione della *performance* dei dirigenti, oltre che le procedure e i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali con riferimento ai risultati conseguiti in precedenza e alla relativa valutazione

⁵⁷ Sul punto v. in particolare BALDASSARRE, *Customer Satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 356 ss. Peraltro si è rilevato come la *customer satisfaction*, per quanto “un po’ alleggerita rispetto alla stagione delle carte di servizio” appaia “configurata come un adempimento burocratico”: L. ZOPPOLI, *Perché una quarta riforma*, cit., p. 13.

⁵⁸ V. D’ALESSIO, L. ZOPPOLI, *Riforma della Pubblica Amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124*, in www.astridonline.it, 27 marzo 2017.

⁵⁹ V. in particolare: DELFINO, *op. cit.*; BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia. I rinnovi contrattuali*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la “Riforma Madia”*, Cedam, 2018, p. 157 ss.

⁶⁰ Non si prende qui in esame la puntuale regolazione della valutazione della dirigenza contenuta nel CCNL dell’area sanità siglato il 24 luglio 2019, considerate le peculiarità delle fonti regolative del settore.

di *performance* individuale (art. 41). Per quanto concerne la differenziazione della retribuzione di risultato, “la cui finalità è la remunerazione della *performance* individuale”, questa sarà attribuita sulla base dei diversi livelli di valutazione conseguiti da dirigenti e professionisti, fermo restando che la sua erogazione può avvenire, *ex lege*, solo previo conseguimento di una valutazione positiva (art. 27).

In sintesi, nel d.lgs. 74/2017 si riscontrano alcune positive modifiche e integrazioni della disciplina previgente; in specie il rafforzamento degli OIV, il maggior peso attribuito alla *performance* organizzativa per valutare i dirigenti, l’attenzione per la qualità dei servizi, il ruolo riconosciuto nuovamente alla contrattazione collettiva. Tuttavia, anche dopo l’intervento del d.lgs. n. 74 continua a riscontrarsi in negativo: il permanere del carattere di iperegolazione; l’assenza di una definizione di responsabilità per inidonea, tardiva formulazione di obiettivi e indicatori, ovvero di responsabilizzazione dei vertici politici nel processo di programmazione e di valutazione; una disciplina della valutazione della dirigenza inadeguata a sostenerne professionalità e autonomia rispetto al vertice politico; l’insufficiente rilievo attribuito alla valutazione esterna; la non garantita terzietà e competenza dei valutatori, nonché l’attribuzione della regia del sistema a un organo non imparziale quale la Funzione pubblica.

Se ci si rapporta alla riflessione svolta sul processo di misurazione e valutazione della *performance*, che ha dato rilievo centrale alla finalità ‘generale’ di verificare e garantire che il sistema complessivo risponda ai parametri di cui all’art. 97 Cost., coinvolgendo nel controllo sia la sfera politica sia l’apparato amministrativo, non sembra affatto che le esigenze di riforma, rilevate dalla dottrina ed evidenziate nella prassi applicativa, siano state soddisfatte. Si è detto che se per la dirigenza si dovrebbe trattare di verificare la qualità della gestione delle risorse strumentali e umane secondo gli indirizzi e gli obiettivi politico-strategici dettati dal vertice politico, per valutare le scelte di gestione e di spesa e far valere le responsabilità, è tuttavia determinante anche il controllo sul vertice politico, al fine di garantire che questo, nel formulare gli indirizzi e gli obiettivi sull’uso delle risorse, sia vincolato al rispetto di metodi e parametri oggettivi. Infatti solo così è possibile poi verificare correttamente l’attuazione degli indirizzi impartiti dai vertici politici e far valere le responsabilità dei dirigenti, a partire dagli apicali, e di seguito dei non dirigenti. Si è rilevata altresì l’importanza del ruolo che in tale processo ricopre il controllo esterno sul sistema da parte di soggetti indipendenti,

quale “sostituto del mercato”. Non sembra si possa dire che questo modello regolativo sia ora, neppure dopo la riforma Madia, attuato.

Se dunque, pur registrando aspetti positivi, il bilancio non è soddisfacente, occorre chiedersi se può essere sufficiente un mero ulteriore intervento di modifiche e integrazioni, come sembra(va) prefigurare anche il disegno di legge Bongiorno, oppure se sia necessario compiere scelte più radicali.

4. Osservazioni sul futuro

La quinta riforma del lavoro pubblico, prospettata dal disegno delega n.1122 presentato in Senato nel marzo 2019, è stata fermata dal cambio di Governo e maggioranza. Poiché al momento non risultano nuove iniziative al riguardo, ci si limita a qualche osservazione generale sul metodo di intervento sotteso al disegno di legge Bongiorno con riferimento alla “Delega per favorire il merito e la premialità” (art. 3), la quale appare significativa – in negativo a parere di chi scrive – sia per la continuità in un approccio regolativo criticabile, sia per la conferma di lacune e confusioni a cui si aggiunge qualche discutibile novità.

Innanzitutto, si intende continuare nell’introduzione di disposizioni che sostituiscono quelle vigenti con norme analoghe, creando complicazioni e sovrapposizioni, anziché preoccuparsi dell’attuazione di quelle esistenti. Si veda ad esempio la direttiva per il coinvolgimento degli utenti (art. 3, co. 2, lett. a) e a) 2, d.d.l. n. 1122), già previsto dall’art. 19 *bis*, d.lgs. 150/2009, relativo alla “Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali” (introdotto dall’art.13, d.lgs. 74/2017): il problema ora dovrebbe essere non il se, ma il come. Alcune inutili ripetizioni si riscontrano anche con riferimento agli obblighi di informazione e alle conseguenze della non adeguata e non corretta gestione del ciclo della *performance*. Ancora, la previsione dell’istituzione di un “Sistema nazionale di valutazione della performance”, coordinato dal Dipartimento della Funzione pubblica, al fine di individuare e condividere “buone pratiche in materia di gestione del ciclo della performance” (art. 3, co. 2, lett. a) 1), rischia di determinare una inutile duplicazione con la “Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche” di cui all’art.7, d.P.R. n. 105/2016⁶¹.

⁶¹ Tali critiche, condivisibili, in D’ALTERIO, *La valutazione delle performances nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 170.

Alcune novità suscitano interrogativi e perplessità. Così può dirsi per la direttiva (art. 3, co. 2 lett. a) 3) in ordine all'utilizzo di soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, in possesso di una comprovata competenza in materia di organizzazione amministrativa e gestione delle risorse umane, con funzioni di supporto: nel processo di elaborazione degli obiettivi sia dell'amministrazione sia dei dirigenti, per verificarne qualità, coerenza e significatività; nella fase di accertamento del loro conseguimento; nella valutazione delle competenze del personale, dirigenziale e non; nella valutazione dell'efficienza/efficacia/economicità dell'azione e dell'organizzazione. Oltre a chiedersi chi possano essere tali soggetti, si è osservato come “diventerebbe molto difficile poter prevenire possibili conflitti di interesse e forme di interferenza politica. Il rischio di un ‘mercato della valutazione’ è, altresì, evidente”. Si aggiungono dubbi di costituzionalità sull'ipotesi di esternalizzazione – in base a procedure ad evidenza pubblica – di funzioni di indirizzo strategico e di controllo gestionale⁶².

Più in generale, si persevera nell'errore di non differenziare adeguatamente nel sistema di valutazione la posizione del dirigente rispetto a quella del personale, come accade anche con riferimento al sistema sanzionatorio. È del resto significativo che nell'indicare le finalità della delega (art.3, co.1) ci si riferisca al “riconoscimento e valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici rispetto al contributo prestato, anche in funzione del conferimento, rinnovo e revoca degli incarichi dirigenziali, nonché dell'individuazione di specifici sviluppi di carriera del personale dirigenziale e non”, senza tener conto del fatto che la valutazione dei dirigenti ai fini dell'attribuzione dell'incarico non è una mera questione di riconoscimento e valorizzazione del merito, a fini retributivi e di carriera, ma assume una valenza ben diversa, riguardando la capacità del raggiungimento degli obiettivi e quindi la *governance* delle PA.

Nessuna indicazione positiva per il futuro può dunque trarsi da quel disegno di legge al fine di superare le contraddizioni che caratterizzano l'attuale complessivo sistema regolativo. Questo è il risultato di un processo di innovazione che intendeva trasformare il dirigente burocrate del regime pubblicistico in un dirigente *manager* capace di utilizzare, al fine di una gestione efficiente, i poteri del privato datore di lavoro che gli venivano attribuiti; e che ha fallito l'obiettivo anche perché, in particolare a partire dalla riforma

⁶² D'ALTERIO, *ibidem*.

del 2009, lo ha perseguito introducendo un numero abnorme di norme che regolamentano puntualmente l'esercizio di quel potere, con un abbondante corredo di sanzioni, e lo sommergono di controlli prevalentemente di stampo formale. Ottenendo il paradossale risultato di favorire la sopravvivenza e persino il rafforzamento del vecchio modello burocratico⁶³, nonché di consentire di prospettare, a mio avviso erroneamente, una ripubblicizzazione⁶⁴. La dottrina ha criticato la iper-regolazione legislativa e la trasformazione della valutazione in una poco utile montagna di carte, ma il legislatore ha continuato per quella strada: il 'modello Brunetta' non è stato modificato, ma solo corretto in qualche parte, spesso in modo insufficiente o inadeguato, e talvolta peggiorato⁶⁵, mentre le novità positive, quali in particolare il riconoscimento del ruolo sia della dimensione organizzativa sia della valutazione esterna, non sono accompagnate da una disciplina consapevole della complessità e delle implicazioni sistematiche e applicative.

È vero, in generale, che "scelte tendenzialmente di carattere conservativo rispetto alla normativa precedente mantenendo l'impianto preesistente totalmente valido ed anzi rafforzando con qualche innesco di elementi di novità (...) appaiono apprezzabili in quanto permettono alle amministrazioni di procedere senza soluzione di continuità nei loro processi di apprendimento interni sul tema della valutazione della performance e sui relativi processi di cambiamento organizzativo"⁶⁶. Tuttavia, poiché le correzioni e integrazioni non hanno sin qui condotto ai miglioramenti auspicati e promessi, si ritiene che non sia più opportuno seguire tale via, bensì sia necessario cambiare strada in modo più radicale, ritornando a ripensare le modalità più adeguate per attuare il modello originario della riforma, ricordato nell'introduzione

⁶³ V. al riguardo, tra i molti, le analisi di RUFFINI, *op. cit.*

⁶⁴ Così una parte della dottrina amministrativista. V. in particolare: MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *GDA*, 2010, p. 34 ss.; GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma Brunetta*, in *LPA*, 2010, spec. p. 286 ss.; BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un riequilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *GDA*, 2010, p. 479. Hanno negato una ripubblicizzazione: D'AURIA, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *GDA*, 2010, pp. 5-6; CORPACI, *Regime giuridico e fonti di disciplina dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *RGLi*, 2010, I, p. 477 ss.; D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, a cura di GENTILE, Ediesse, 2010, p. 19.

⁶⁵ Non si è potuta attuare la modifica della disciplina della dirigenza, che peraltro si prospettava in termini discutibili (anche) nella disciplina degli incarichi e delle responsabilità, ma si è continuato a introdurre sanzioni di ogni tipo per i dirigenti.

⁶⁶ Così RUFFINI, *op. cit.*, p. 147.

a queste riflessioni, a partire dalla disciplina della dirigenza e della sua valutazione, in stretta correlazione. Elaborando finalmente in modo adeguato le differenziazioni imposte dalle “specialità” del lavoro pubblico⁶⁷.

Mario Rusciano ha anche di recente ribadito le ragioni della sua critica alla contrattualizzazione della dirigenza⁶⁸; io non credo che ripubblicizzare la dirigenza sia la soluzione più adeguata, ma la Sua analisi offre importanti e utili elementi per cercare di costruire una disciplina che consenta di realizzare quel virtuoso rapporto tra dirigenza e vertice politico prefigurato dai riformatori degli anni 90 del '900 e mai effettivamente attuato.

⁶⁷ Sullo statuto speciale del dipendente pubblico v. l'ampia analisi di CARUSO, *op. cit.*, con cui non ci si può qui confrontare.

⁶⁸ RUSCIANO, *A proposito di una ricerca sul lavoro pubblico*, in *DLRI*, 2018, p. 205. ss.

Abstract

Nel saggio si riflette sul ruolo ricoperto dal sistema di valutazione nel modello privatistico/contrattualistico di regolazione dell'organizzazione e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in rapporto alle inadeguatezze della sua disciplina legislativa, nel succedersi delle riforme sino alla più recente del 2017, evidenziandone i limiti e le lacune anche con riguardo ai nessi con le norme sulla dirigenza, nella prospettiva di un nuovo intervento riformatore.

The paper aims to investigate the task performed by the assessment system used by the public administration whenever they apply a private law/contract based regulatory model of the labour organization. This essay will pay close attention to the shadows of the legal framework as it develops throughout the times, up to the 2017 legislative reform, focusing on limits and gaps of the leadership rules and regulations with a view of a forthcoming legislative reform

Key words

Lavoro pubblico, separazione tra politica e amministrazione, sistema di valutazione, politica legislativa, inadeguatezza.

Public employment, separation between politics and public administration, assessment system, legislative policy, unsuitability.