

1  
2014

# NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO

Anno XXIII

Nuova serie  
1/2014

NUOVE AUTONOMIE



ISSN:1122-228X

Editoriale Scientifica

# NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA QUADIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno XXIII - Nuova serie  
N. 1/2014 (gennaio-aprile)

## INDICE

### DOTTRINA

- ANTONIO RUGGERI  
*Noterelle in tema di affido di minori a coppie di omosessuali* 5
- SANDRO AMOROSINO  
*Il Piano Nazionale Anticorruzione come atto di indirizzo  
e coordinamento amministrativo* 21
- MARIO R. SPASIANO  
*Alcune riflessioni sul sistema universitario* 33
- ROBERTO DI MARIA  
*La legge regionale siciliana di istituzione dei "liberi Consorzi  
comunali": brevi note critiche sul processo di riforma dell'or-  
dinamento degli Enti locali (e di governo territoriale) della  
Regione siciliana* 43
- LUCIA CORSO  
*Populismo: un vocabolo ed (almeno) cinque accezioni* 67

PIERANGELO GRIMAUDO		
	<i>Il sistema integrato dei servizi sociali tra livelli essenziali, ruolo delle Autonomie, principio di sussidiarietà orizzonta- le e logiche di costo</i>	95
PAOLO TANDA		
	<i>Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina ed aspetti critici</i>	117
FRANCESCO FOLLIERI		
	<i>“Conflitti” e “collisioni” tra norme: tre domande al prof. Ro- bert Alexy</i>	157

## **GIURISPRUDENZA**

BRUNO DI GIACOMO RUSSO		
	<i>Regioni e concorso pubblico</i>	171

## Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina ed aspetti critici

di Paolo Tanda

SOMMARIO: 1. La necessaria sinergia tra gli OIV e gli altri soggetti del sistema di misurazione e valutazione della performance. – 2. Auditing esterno, financial auditing, operational auditing e performance internal auditing. – 3. Struttura tecnica e competenze degli OIV. – 4. Le Amministrazioni Pubbliche tenute ad istituire gli OIV. – 5. L'indipendenza degli OIV. – 6. L'attività di reporting degli OIV. – 7. La nomina dei componenti degli OIV. – 8. Conclusioni.

### 1. *La necessaria sinergia tra gli OIV e gli altri soggetti del sistema di misurazione e valutazione della performance*

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) costituisce uno dei principali soggetti<sup>1</sup> dell'articolato sistema di misurazione e valutazione della *performance* introdotto dal d. lgs. n.150/2009 s.m.i.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La componente soggettiva del sopraindicato sistema di misurazione e valutazione della *performance* è completata dall'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha sostituito la CIVIT a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 125/2013); dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione (art. 15); dai dirigenti di ciascuna Amministrazione (artt. 38-39). Non si può non sottolineare che accanto a questi quattro soggetti ce n'è un altro, quello più importante, che non è richiamato espressamente nell'art. 12 del d. lgs. n. 150/2009: i circa tremilioni e mezzo di dipendenti pubblici.

<sup>2</sup> AA.VV., *La dirigenza della pubblica amministrazione dopo la "Riforma Brunetta"*, Roma, 2013; AA.VV., *Tecniche di performance management per migliorare la P.A. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, Milano, 2012; AA.VV., *Performance e controllo di gestione*, Milano, 2011; D. BOLOGINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *www.astrid-online.it*, 2010; G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance International comparisons*, Routledge, Oxon, 2008; CABINET OFFICE, *Capability Reviews, refreshing the model of capability*, 2009; G. CAMMAROTA, M. MORCIANO, *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa – Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, in *www.astrid-online.it*, 2010; A. CAROSI, *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d. l.vo n. 150/2009*, in *Commentario alla Riforma Brunetta*, Lucca, 2010; T. CON-

Analogamente a quanto avviene in altri Paesi, gli OIV<sup>3</sup> e gli ulteriori soggetti del sopraindicato sistema rivestono un ruolo di primaria importanza per il tanto atteso cambiamento della P.A.<sup>4</sup>, la cui realizzazione è strettamente legata alla capacità proprio dei succitati soggetti di delineare, attraverso un'azione integrata e sinergica<sup>5</sup>, la nuova *governance* delle Pubbliche Amministrazioni, designata dal sopraindicato decreto di riforma<sup>6</sup>. Fondamentale in questo contesto è il rapporto osmotico tra gli OIV (i cc.dd. soggetti controllori), l'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che, per effetto dell'art. 5 della l. 30 ottobre 2013

NOLLY, E. J. CONLON, S. J. DEUTSCH, *Organizational effectiveness: A multiple constituency approach*, in *Academy of Management Review*, 1980, vol. 5; G. COSTA, *Manuale di gestione del personale*, Torino, 1992; T. CURRISTINE, *Government performance: Lessons and Challenges*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2005, vol. 5; G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010; J. D. FORD, D. A. SCHELLENBERG, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in *Academy of Management Review*, 1982, vol. 7, n. 1; D. GOLEMAN, W. TENNIS, J. O'TOOLE, *Trasparenza, verso una nuova economia dell'onestà*, Milano, 2009; L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, in AA.VV., "Ricerca Giannini - II fase", Formez 2007.

<sup>3</sup> A tali Organismi indipendenti di valutazione compete – come sarà chiarito meglio più avanti nel testo – la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice (art.14).

<sup>4</sup> Il cambiamento del nostro sistema amministrativo è reso necessario non solo dall'inarrestabile innovazione tecnologica, ma anche dall'imprescindibile esigenza di miglioramento dei servizi pubblici e di contenimento dei saldi di bilancio nazionali attraverso un incremento dell'efficienza dell'operato dei dipendenti pubblici.

<sup>5</sup> Il successo della riforma introdotta dal d. lgs. n. 150/2009 dipende soprattutto dall'azione integrata e sinergica – indicata nel testo – tra tutti i soggetti operanti all'interno dell'Amministrazione. In particolare, bisogna rilevare che il pieno funzionamento degli uffici del controllo di gestione costituisce il presupposto per l'attivazione dei processi di misurazione e valutazione della performance, oltre che delle ulteriori attività prescritte dal decreto n. 150/2009. In merito un ruolo di assoluta centralità è ricoperto dagli OIV e dall'ANAC (ex CIVIT), oltre che dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Va detto, tuttavia, che la centralità di tale sinergia come strumento attraverso cui garantire l'effettività della riforma non deve ingenerare equivoci in merito alle competenze ed alle conseguenti responsabilità. Del resto, come sarà chiarito più avanti, molteplici sono le disposizioni del decreto di riforma dedicate a tale ultimo aspetto: infatti, a norma dell'art. 3, comma 5, non si può procedere all'erogazione di premi legati al merito ed alla performance laddove siano state violate le prescrizioni del relativo Titolo II; poi, ai sensi dell'art. 10, comma 5, nell'ipotesi di mancata adozione del piano della performance, non è possibile riconoscere retribuzioni di risultato ai dirigenti cui sia imputabile il concorso a tale inosservanza, ovvero l'omissione o l'inerzia nello svolgimento dei compiti loro assegnati dal piano, nonché provvedere in merito all'assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o collaborazione, con ciò sanzionando rigorosamente gli effettivi responsabili, dai dirigenti ai funzionari, di siffatte condotte.

<sup>6</sup> Tra i soggetti indicati dall'art. 12 citato nel testo, ce ne sono alcuni nuovi ed altri vecchi, ma con funzioni ed atteggiamenti nuovi.

n. 125, ha sostituito la CIVIT)<sup>7</sup>, i sistemi di gestione ed il personale (dirigente e non)<sup>8</sup>.

Il fatto, poi, che l'organo politico nomina "di concerto" gli OIV, sulla base dei requisiti fissati dall'ANAC (ex CIVIT)<sup>9</sup> e comunicati alle Amministrazioni,

<sup>7</sup> Le funzioni di tale Autorità sono di particolare rilevanza: fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*; definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione sulla performance; verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla *Performance* delle Amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi; definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in termini di efficienza e produttività; adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità; adotta le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici; definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione; promuove analisi comparate della *performance* delle Amministrazioni Pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili; redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 40, comma 3 – quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tal fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle Amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti; promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione e quelli di controllo interni e esterni alle amministrazioni pubbliche; definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo; predisporre una relazione annuale sulla performance delle Amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili; sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale; realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA (Centro Nazionale Informatica per la P.A., ora DigitPA) il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle Amministrazioni Pubbliche.

<sup>8</sup> Il personale è sottoposto a monitoraggio ed affiancamento più che a controllo vero e proprio, essendo quest'ultimo affidato ai sistemi più che alle persone. Alle persone, invece, compete il funzionamento dei sistemi di monitoraggio e controllo

<sup>9</sup> L'ANAC (ex CIVIT) è definita dalla relazione al d. lgs. n. 150/2009 come "accompagnatore e catalizzatore della riforma". Non a caso gli artt. 13 e seguenti cercano di creare le condizioni ottimali per l'attuazione di tale funzione di accompagnamento, anche in considerazione della notevole importanza di tale organismo nell'ambito dell'economia dell'intera riforma. Perciò, dell'ANAC vengano regolamenti dettagliatamente i compiti, i fini, la nomina dei membri e la composizione, prevedendo – in relazione a tale ultimo aspetto – una serie di ipotesi di incompatibilità per assicurarne l'autorevolezza, l'autonomia e l'indipendenza. In effetti, già il d. lgs. n. 286/1999 aveva intuito l'importanza della funzione di accompagnamento, assegnandola al Comitato Tecnico Scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, il Comitato non ha goduto di grande attenzione da parte della classe politica, come è dimostrato dal fatto che la relativa durata era legata alla durata in carica del Presidente del Consiglio: ciò ha determinato, a causa della frequente alternanza di governi, una notevole volatilità del Comitato stesso, di fatto impedito nel perseguimento di obiettivi che, invece, erano di medio e lungo termine. Ulteriore aspetto negativo era rappresentato dall'impossibilità del Comitato Tecnico Scientifico di incidere sulle nomine dei componenti dei Servizi di controllo interno

determina - secondo chi scrive - la creazione di un “processo di accreditamento” di estremo interesse, anche sotto il profilo della *moral suasion*. In questo modo la citata riforma punta alla formazione di una sorta di famiglia professionale, che ancora non esiste compiutamente nella nostra P.A. e che è fondamentale per il decollo della riforma stessa: in effetti, il d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. tende ad ottimizzare istituti che non avevano funzionato nel d.lgs. n. 286/1999<sup>10</sup>.

(SECIN), anch’essi volatili per il fatto di essere direttamente legati alla durata in carica dell’organo politico da cui erano stati nominati. Il fallimento della funzione di accompagnamento del Comitato Tecnico Scientifico deriva anche dal fatto che tale organismo non è riuscito a porre rimedio ad alcuni importanti aspetti negativi del sistema delineato dal d. lgs. n. 286/1999, come la scarsa attenzione al controllo di regolarità amministrativo-contabile ed alla valutazione della dirigenza; l’accentuazione del solo controllo strategico, senza individuare i relativi strumenti operativi e di supporto necessari all’organizzazione; la presenza di un sistema di pianificazione ancora inappropriato e di un inadeguato sistema di misurazione. Il d. lgs. n. 150/2009, proprio per ovviare a tali specifici aspetti, ha ritenuto di assegnare, sulla scia della *delivery unit* del sistema inglese (Cfr. R. ABRAVANEL, *Meritocrazia – 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e più giusto*, Milano, 2008), la citata funzione di accompagnamento all’ANAC, che dura in carica sei anni ed a cui compete – tra l’altro – di “concertare” la nomina degli Organismi indipendenti di valutazione (che hanno sostituito i SECIN), sulla base di parametri tecnici indicati direttamente dalla norma. Nella stessa direzione il decreto di riforma ha previsto per gli OIV una durata in carica per tre anni rinnovabile per altri tre ed una struttura tecnica permanente in cui requisiti tecnici, anche in questo caso, sono previsti a grandi linee dalla norma: v. *infra* nel testo.

<sup>10</sup> La ex CIVIT è stata accolta da alcuni con un atteggiamento sostanzialmente scettico in considerazione, tra l’altro, del fatto che il settore pubblico “è per necessità plurale e perciò basato su autonomia e responsabilità”: in tal senso A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in *www.astrid.eu*, secondo cui, inoltre, le P.A. svolgono funzioni molto differenti nei confronti di destinatari molto diversi, per cui “non è pensabile che tutti i problemi generati da queste complesse organizzazioni possano trarre beneficio dalla medesima soluzione. C’è il forte rischio che l’introduzione del salvifico “organismo centrale” sia l’ennesimo esempio di riforma per addizione: un nuovo soggetto si somma agli altri con lo scopo dichiarato di aumentare il livello complessivo di coordinamento, ma con il concreto risultato di rendere ancor più frammentato, confuso e irresponsabile il quadro organizzativo”. Rileva lo stesso A. che il problema di fondo è che si riforma solo quando si costruisce una nuova e migliore capacità amministrativa nella dirigenza e nei lavoratori pubblici: sarebbero opportune tante riforme quante sono le Amministrazioni e le politiche pubbliche. Tutto ciò non sarebbe compatibile con l’introduzione di un nuovo organismo “al centro e sopra il sistema amministrativo” nella veste di super-controllore. Invece, ad avviso di chi scrive, si può escludere che l’ANAC (ex CIVIT) vada ad inficiare la pluralità e l’autonomia del settore pubblico, avendo la Commissione una ben delineata ed equilibrata incidenza su tale settore attraverso una mera funzione di accompagnamento. Non vi è dubbio che all’ANAC (ex CIVIT) è affidata una delicata funzione che se non esercitata nei limiti del succitato giusto equilibrio può determinare – come, del resto, qualsiasi importante funzione pubblica – gravi ripercussioni in termini di ordine pratico e, quindi, anche in termini di compromissione della pluralità del settore pubblico. Ciò, tuttavia, può essere certamente escluso, come d’altronde si evince già dal contenuto delle tante essenziali delibere adottate finora dall’ANAC (ex CIVIT). Quest’ultima da un lato indirizza, coordina e sovrintende all’esercizio delle funzioni da parte degli Organismi indipendenti di valutazione e delle altre Agenzie di valutazione, dall’altro lato tutela la trasparenza dei mezzi e dei risultati, confrontandone l’andamento con *standard* nazionali ed internazionali. In

Come noto, l'ANAC<sup>11</sup>, nell'ambito della sinergica attività di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza nei confronti degli Organismi Indipendenti di Valutazione, da un lato implementa sistemi e metodologie per il miglioramento delle *performance*, dall'altro lato promuove tecniche di *benchmarking* rispetto a *standard* di esperienza nazionali ed internazionali, oltre a fornire un importante supporto tecnico e metodologico all'attuazione del ciclo di gestione della *performance*<sup>12</sup>.

In tale necessaria sinergia gli OIV<sup>13</sup>, a loro volta, garantiscono dall'interno di ogni Amministrazione la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazio-

effetti, tale organismo, in fase discendente, attraverso linee guida e requisiti minimi assicura al sistema in esame il *know-how* necessario; mentre, in fase ascendente, garantisce non solo la qualità delle risorse umane, ma anche un alto livello di trasparenza attraverso il relativo portale ed una comparabilità delle *performance* attraverso gli indicatori di andamento gestionale. In pratica, i sopraindicati compiti di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza dovrebbero assicurare, nonostante l'eterogeneità della nostra Amministrazione policentrica, la comparabilità e la significatività degli indici di andamento gestionale, attraverso omogenee indicazioni metodologiche.

<sup>11</sup> L'Autorità nazionale anticorruzione di recente ha elaborato numerose risposte a domande frequenti sull'applicazione del d. lgs. 33/2013: in alcune circostanze si è in presenza di risposte che danno indicazioni operative le quali eccedono i limiti della stretta attuazione delle disposizioni normative, creando a volte nuovi e diversi adempimenti rispetto a quelli statuiti dalle stesse disposizioni normative che si vorrebbero interpretare.

<sup>12</sup> Ulteriori funzioni dell'ANAC (ex CIVIT) si compendiano nel definire la struttura e le modalità di redazione del piano e della relazione di cui all'art. 10 d. lgs. n. 150/2009 s.m.i e nello stabilire parametri e modelli di riferimento della misurazione e della valutazione. La stessa ANAC (ex CIVIT), inoltre, adotta le linee guida sia per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità sia per la definizione degli elementi di qualità dei servizi pubblici. Da ciò si evince che l'Autorità ha anche un importante compito di promozione culturale (trasparenza, pari opportunità, integrità, prevenzione e lotta alla corruzione ecc.), ponendosi come punto di riferimento di un meccanismo circolare, che da un lato implementa la diffusione di informazioni e buone pratiche, dall'altro lato acquisisce elementi analoghi dal basso e cioè dai reali contesti in cui questi si perfezionano. Tale meccanismo circolare viene alimentato anche con programmi di sostegno a progetti innovativi e sperimentali. Insomma, all'ANAC (ex CIVIT) fanno capo tutti i compiti generali in materia di *performance* e di trasparenza dell'intera riforma: l'obiettivo è quello di determinare livelli comuni ed uniformi di tutte le fasi della *performance* (programmazione, valutazione e controllo), in modo da assicurare nella gestione dell'intero ciclo applicazioni conformi da parte di tutte le P.A.

<sup>13</sup> L'istituzione di tale organismo può avvenire anche in forma associata. Questa possibilità, sebbene indirizzata alle strutture di più ridotte dimensioni, in realtà può costituire una grande opportunità pure per le grandi strutture. Anche in considerazione del divieto di nuovi oneri per la finanza pubblica, può essere molto vantaggioso effettuare in forma associata attività (come, ad esempio, misurare con sistemi informativi efficienti, interpretare i dati, eseguire interventi di *auditing*), che comunque assorbono molte risorse ed energie. In pratica, l'OIV può essere un organo monocratico collegiale composto da tre componenti di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del *management* e della valutazione sia della *performance* sia del personale delle Pubbliche Amministrazioni. In merito la delibera n. 4/2010 della ex CIVIT, oltre a sottolineare che la scelta tra organo monocratico o collegiale è, in primo luogo, influenzata dalle dimensioni e dalla complessità della struttura organizzativa, ha sottolineato che la composizione collegiale consente più agevolmente di assicurare la pluralità delle competenze profes-



ne, nel rispetto dei modelli indicati dall'ANAC, esercitando, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance* e riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

La ex CIVIT ha precisato con la delibera n. 1/2012 che uno dei principali compiti dell'OIV è proprio quello di verificare l'efficacia ed il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, nonché quello di suggerire eventuali interventi migliorativi. Si tratta, in altri termini, di una funzione di controllo interno della *performance* (*performance internal auditing*), il cui carattere interno deriva dal fatto che tale funzione di controllo è esercitata da una struttura che si colloca comunque nell'ambito dello stesso ente, anche se all'esterno delle strutture organizzative sottoposte a controllo<sup>14</sup>.

sionali: per gli enti di ridotte dimensioni e di natura omogenea, una soluzione può essere individuata nella costituzione in forma associata di un organo collegiale, sì da contemperare, anche sotto il profilo delle risorse disponibili, la rilevata esigenza del carattere multidisciplinare delle competenze nonché quella di avvalersi di competenze specifiche di alto profilo con le ridotte dimensioni dei singoli enti che si associano. Sulla base delle stesse considerazioni la ex CIVIT ha sottolineato che debba essere attentamente considerata la possibilità di condividere, tra enti di ridotte dimensioni, la struttura tecnica di supporto. Invece, le organizzazioni di grandi dimensioni che abbiano strutture consolidate di programmazione e controllo (ad esempio, gli enti previdenziali) è auspicabile, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione di queste al fine di evitare duplicazioni organizzative e funzionali, l'assegnazione alle strutture esistenti anche del ruolo di struttura tecnica di supporto agli Organismi, dotandola comunque della necessaria autonomia e indipendenza. Inoltre, con la citata delibera n. 4/2010 è stato anche affermato che la complessità delle funzioni demandate agli Organismi di valutazione presuppone una buona conoscenza degli assetti organizzativi, delle risorse disponibili e delle funzioni proprie dell'Amministrazione. A ciò deve aggiungersi l'esigenza che l'Organismo svolga il proprio ruolo con capacità innovativa, con metodi e standard applicati in organizzazioni (pubbliche o private) strutturate, e in condizione di assoluta autonomia da quella rete di abitudini e prassi che possono essere di ostacolo a un reale processo di innovazione e ad un sistema di misurazione e valutazione imparziale ed efficace. In considerazione di ciò la ex CIVIT ha sottolineato l'assoluta inadeguatezza della composizione dell'organo collegiale, interamente orientata verso l'interno, o, per converso, verso l'esterno dell'Amministrazione: è necessario assicurare, nella composizione dell'Organismo, una presenza tratta all'interno dell'Amministrazione, specie se si tratti di Amministrazioni dove si esercitino funzioni a prevalente contenuto tecnico, e una presenza di esterni particolarmente orientata sulla metodologia e sui processi di innovazione ovvero in possesso di alta professionalità ed esperienza giuridico-organizzativa, maturata anche in posizione di istituzionale autonomia e indipendenza, sì da rafforzare l'interlocuzione sia con il vertice politico, sia con l'apparato amministrativo. In particolare, deve essere assicurata la professionalità nei campi del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, e della misurazione e valutazione della *performance* delle strutture e del personale. Il livello di professionalità deve essere adeguatamente ponderato in modo da raggiungere un livello di professionalità dell'Organismo nel suo complesso idoneo allo svolgimento delle sue funzioni. Il livello di professionalità complessivo può essere completato avendo particolare riguardo alla struttura tecnica permanente, il cui responsabile, ai sensi dell'art. 14, comma 9, del decreto, deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle Amministrazioni Pubbliche.

<sup>14</sup> P. W. INGRAHAM, *Of pigs in pokes and policy differences: an other look at payfor-performance*, *Public Administration Review*, 53, 1993; A. LAMBERT, D. MIGAUD, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,

In particolare, la delibera n. 23/2013 della ex CIVIT ha precisato che il monitoraggio dell'OIV si focalizza sulle attività di avvio del ciclo di gestione della *performance*, sulla redazione della relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, sull'effettiva assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali al personale durante il corso dell'anno, sulla validazione della relazione sulla *performance* e sull'applicazione selettiva degli strumenti di valutazione della *performance* individuale in termini di premialità a conclusione del ciclo<sup>15</sup>.

Inoltre, con la succitata delibera n. 23/2013 la ex CIVIT ha fornito, sotto forma di linee guida, importanti indicazioni sulle principali fasi dell'attività di monitoraggio da parte dell'OIV durante l'intero ciclo della *performance*, in funzione di una migliore programmazione delle attività degli OIV e di una più efficace organizzazione dei compiti previsti dalla normativa<sup>16</sup>. Con la precedente delibera n. 6/2013<sup>17</sup> è stato anche evidenziato come, nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*, all'OIV compete il controllo di prima istanza relativamente alla conformità, appropriatezza e effettività del ciclo stesso: tale tipo di controllo, fatto in maniera sistematica e costante durante tutto il ciclo, con la segnalazione tempestiva di eventuali criticità, ritardi e omissioni in sede di attuazione, è fondamentale ai fini di eventuali azioni correttive<sup>18</sup>.

DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace. Rapport au Gouvernement*, 2005; R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo dei gestione*, Milano, 2003; ID., *Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Diritto amministrativo* 1995, 629 s.; ID., *Funzione di controllo e processo decisionale della pubblica amministrazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002, 71 s.; ID., *Sistema dei controlli: questioni vecchie e nuove*, in *Atti del convegno di studi "Pubblica amministrazione e controlli: gestione, legittimità e risultato"*, Bergamo, 27 novembre 2009.

<sup>15</sup> La delibera n. 23/2013 della ex CIVIT – reperibile in [www.civit.it](http://www.civit.it) – ha anche precisato che l'OIV di Amministrazioni con enti vigilati, sui quali il medesimo OIV esercita già il controllo, provvede agli adempimenti di monitoraggio per ciascuno dei suddetti enti vigilati.

<sup>16</sup> In questo contesto la stessa Autorità ha predisposto una serie di allegati per la raccolta delle informazioni in modo strutturato da parte degli OIV: tali supporti informativi costituiscono un utile riferimento ai fini delle valutazioni che l'ANAC realizza sull'attuazione del ciclo della *performance*.

<sup>17</sup> Anche tale delibera può essere reperita in [www.civit.it](http://www.civit.it).

<sup>18</sup> F. MONTEDURO, L. HINNA, *La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in AA.VV., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche ed i servizi*, Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2007; A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010; R. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publ. Co., 1992; D. OTLEY, *Performance management: a framework for management control systems research*, in *Management Accounting Research*, 1999, 10; J. PERRY, *Bringing Society in: toward a theory of Public service motivation*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 471-488, 2000; B. PONTI, *I primi 6 mesi dell'attività della CIVIT*, in *Giornale di diritto amministrati-*

## 2. *Auditing esterno, financial auditing, operational auditing e performance internal auditing*

In passato era previsto solo l'*auditing* esterno della Corte dei conti, il quale riguardava unicamente la spesa. È stato successivamente introdotto l'*auditing* interno avente ad oggetto in una prima fase aspetti di natura contabile-finanziaria (*financial auditing*) e in una seconda fase aspetti attinenti all'intero ambito gestionale (*operational auditing*)<sup>19</sup>. Poi, come detto, col d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. la funzione di controllo interno arriva ad acquisire fisionomia di *performance internal auditing*, nel cui ambito si collocano gli Organismi Indipendenti di Valutazione<sup>20</sup>.

Questi ultimi, nella vigente disciplina, vengono a sostituire i Servizi di controllo interno, ai quali competeva il controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286. Tale specifica tipologia di controllo ha incontrato diverse difficoltà attuative legate al fatto che il sopraindicato art. 6 per molti aspetti anticipava i profili funzionali e diagnostici della nozione di *performance* amministrativa come oggi disciplinati dal citato d. lgs. n. 150/2009. Infatti, già dieci anni prima di quest'ultima riforma, l'ambito precettivo dell'art. 6 del d. lgs.

vo, n. 9/2010; P. RUSSO, *Il controllo successivo della Corte dei conti sulle Amministrazioni dello Stato dopo le riforme degli anni '90: una sistemazione concettuale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); B. A. RADIN, *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2006; P.H. ROSSI, M. W. LIPSEY, H. E. FREEMAN, *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publications, Inc., CA, 2004; L. SAMBUCCI, *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, 2006; B. SIBONI, *La rendicontazione sociale negli enti locali. Analisi dello stato dell'arte*, Milano, 2007; S. E. SEASHORE, *A system resource approach to organizational effectiveness*, in *American Sociological Review*, 1967, vol. 32; B. F. SKINNER, *About Behaviorism*, Knopf, New York, 1974; R. STEERS, *Organizational effectiveness: A behavioral view*, Goodyear, Pacific Palisades, Cal., 1977; S. TORIELLO, *Il ciclo di gestione della performance nel D. lgs. 150/2009*, in [www.laprevidenza.it](http://www.laprevidenza.it), 2010; ID., *Retribuzione accessoria e valorizzazione del merito nella Riforma Brunetta*, ivi, 2010; H. M. TREASURY, *Choosing the Right Fabric – A framework for Performance Information*, London, 2001; C. TALBOT, *Performance Management*, in E. FERLIE, L. JR. LYNN, CH. POLLIT (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005; D. THOMPSON, *Organization in action*, McGraw-Hill, New York, 1967; G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Roma, 2010; D. ULRICH, *Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value*, New York, 2006; G. VALOTTI, *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, 2000; ID., *Management Pubblico. Temi per il cambiamento*, Milano, 2005; V. H. VROOM, *Work and motivation*, John Wiley & Sons, New York, 1964; E. YUCHTMAN, R.S. KAPLAN, D. NORTON, *The balanced Scorecard: measures that drive performance*, in *Harvard Business Review*, gennaio-febbraio, 1992.

<sup>19</sup> Sul punto si rinvia, per i dovuti approfondimenti, ad A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005.

<sup>20</sup> È opportuno rilevare che nel tempo i compiti degli organismi di controllo interno non sono mutati ma solo aumentati: infatti, ad esempio, il controllo operativo sulle *performance* non ha abrogato il controllo di regolarità amministrativo-contabile, in quanto il primo è condizionato dall'attendibilità dei dati di base che sono garantiti dal secondo.

n. 286/1999 era tale da inglobare i principi funzionali del ciclo di gestione della *performance*. In particolare, il succitato art. 6 già conteneva (e, quindi, anticipava) – tra l'altro – non solo gli aspetti attinenti alla rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, sostanzialmente riprodotti nell'art. 4, comma 2 lett. *g*, del d. lgs n. 150/2009, ma anche quelli attinenti all'attività di misurazione e valutazione della *performance*, oggi disciplinati nell'art. 4, comma 2 lett. *d*, del d. lgs. n. 150/2009<sup>21</sup>.

Tali affinità relative all'ambito precettivo possono far sorgere qualche preoccupazione in considerazione del fatto che, proprio per effetto delle citate affinità, potrebbero riproporsi anche nel sistema delineato dal decreto di riforma i summenzionati problemi attuativi.

È opportuno, quindi, creare le condizioni per una considerevole riduzione di quest'ultimi e, soprattutto, per un'effettiva operatività sia del controllo strategico nelle Pubbliche Amministrazioni sia del più ampio sistema di controlli interni della P.A.

Ad avviso di chi scrive, la realizzazione di tali condizioni presuppone, tra l'altro, non solo che gli Organismi di valutazione siano davvero indipendenti (su cui v. *infra*), ma anche che sussistano concreti strumenti diagnostici capaci di garantire (anche in vista dell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, dei possibili rimedi correttivi e delle eventuali forme di responsabilità) l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prefissati, i risultati ottenuti e le risorse in dotazione. A tal fine è indispensabile un accenno alla struttura ed alle competenze degli OIV, oltre che alle connesse problematiche.

### 3. *Struttura tecnica e competenze degli OIV*

Come chiarito anche dalla delibera n. 12/2013 della ex CIVIT, l'OIV deve essere necessariamente dotato di una struttura tecnica per la misurazione della *performance*: tale struttura, rappresentata da un ufficio interno e capeggiata da un responsabile dotato di una particolare professionalità ed esperienza nella materia della valutazione della *performance*, pone in essere le operazioni materiali relative essenzialmente all'istruttoria, sulla base della quale l'Organismo esercita la propria funzione di controllo. La sopraindicata delibera n. 12/2013 della ex CIVIT ha anche precisato che per tale struttura tecnica, nel rispetto del principio di economicità, devono prevedersi non solo risorse umane e finanziarie adeguate allo svolgimento delle funzioni di supporto alle attività dell'OIV, ma anche un idoneo sistema informativo, in funzione delle dimensioni (oltre che delle specificità)

<sup>21</sup> Ulteriore evidente affinità riguarda, quindi, la funzione diagnostica di cui al primo comma dell'art. 6 d. lgs. n. 286/1999 relativa all'esame delle varie fasi di produzione del valore pubblico.

organizzative dell'Amministrazione e dell'esigenza di assicurare, soprattutto in caso di Organismo in forma monocratica, il carattere multidisciplinare delle professionalità.

Nel sistema previgente i Servizi di controllo interno spesso non disponevano di una struttura di supporto, con la conseguenza di trovarsi nella condizione di essere fortemente condizionati nella loro operatività dalla disponibilità e dalla collaborazione dei servizi che di fatto gestivano i dati nell'ambito delle singole direzioni, senza poter entrare nel merito degli stessi. Il vigente sistema, invece, fa un notevole passo avanti, a detta di chi scrive, in quanto tende ad avvicinare la funzione del *performance measurement* a quella del *performance auditing* assegnata agli OIV, lasciando la gestione della *performance* ai dirigenti responsabili delle varie unità organizzative<sup>22</sup>.

In particolare, all'Organismo in esame compete il monitoraggio sul funzionamento complessivo della valutazione, sulla trasparenza e integrità dei controlli interni, sullo stato dei quali elabora una relazione annuale, che trasmette anche all'ANAC. Tale relazione annuale (art. 14, comma 4 lett. a, d. lgs. n. 150/2009) è stata definita come il "principale momento di sintesi" del monitoraggio posto in essere dall'OIV<sup>23</sup>. In effetti, sebbene sia l'apparato amministrativo nel suo complesso ad elaborare il sistema di valutazione quale atto organizzativo generale, l'OIV non è relegato ad un ruolo passivo, essendo, al contrario, chiamato ad esprimersi sullo stesso<sup>24</sup>.

Inoltre, l'Organismo indipendente – come sarà chiarito meglio più avanti – è tenuto a dare tempestiva comunicazione degli eventuali esiti critici di tale controllo ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte

<sup>22</sup> D. BOLOGINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *www.astrid-online.it*, 2010; G. CAMMAROTA, M. MORCIANO, *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa – Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, in *www.astrid-online.it*, 2010; A. CAROSI, *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d. lvo n. 150/2009*, in *Commentario alla Riforma Brunetta*, Lucca, 2010; T. CONNOLLY, E. J. CONLON, S.J. DEUTSCH, *Organizational effectiveness: A multiple constituency approach*, in *Academy of Management Review*, 1980, vol. 5; G. COSTA, *Manuale di gestione del personale*, Torino, 1992; T. CURRISTINE, *Government performance: Lessons and Challenges*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2005, vol. 5; G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti*, in *www.astrid-online.it*, 2010; J. D. FORD, D. A. SCHELLENBERG, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in *Academy of Management Review*, 1982, vol. 7, n. 1; L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, in AA.VV., "Ricerca Giannini - II fase", Formez 2007.

<sup>23</sup> In questi termini si esprime la delibera n. 23/2013 della ex CIVIT, la quale ha chiarito anche che per consentire la redazione della prima Relazione, la ex CIVIT ha emanato la delibera n. 4/2012 che fornisce le necessarie linee guida per la stesura di tale relazione. Sulla base dei risultati del monitoraggio delle relazioni inviate dagli OIV alla ex CIVIT durante il primo ciclo di gestione della *performance* e delle criticità emerse, la sopraindicata delibera n. 23/2013 ha fornito importanti indicazioni su alcuni elementi ritenuti prioritari.

<sup>24</sup> Tale funzione si dipana, inoltre, attraverso il riconoscimento di una serie di competenze, in gran parte già comprese nell'attività valutativa svolta all'interno degli Enti locali.

dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica ed all'Autorità di cui all'art. 13 d. lgs. n. 150/2009, come modificato dall'art. 5 l. n. 125/2013: pur essendo, dunque, l'attività di riscontro rivolta essenzialmente agli organi di governo perché questi provvedano alle dovute determinazioni, relative all'impiego dei fondi per l'incentivazione del personale, essa esplica la propria valenza anche verso soggetti esterni, destinatari dell'obbligatoria informazione in merito alle disfunzioni ed agli atti illegittimi di gestione delle risorse per il personale<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda la redazione della sopraindicata relazione annuale, sono state opportunamente indicate le relative linee guida<sup>26</sup>, evidenziando – tra l'altro – che proprio attraverso la predisposizione di tale relazione è possibile la cruciale opera di verifica della corretta applicazione da parte delle Amministrazioni delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni dell'ANAC anche sulla base del monitoraggio svolto sui sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, sui piani della *performance* e sui programmi triennali per la trasparenza e l'integrità<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> I SECIN, nel previgente sistema, elaboravano due *report* dal linguaggio differente: uno di carattere tecnico, destinato alla Corte dei conti, alla Presidenza del Consiglio, al Ministro responsabile del monitoraggio sulla realizzazione del programma di governo, ed un altro, redatto in forma più semplice ed efficace perché funzionale alla comprensione di tutti gli *stakeholders*, che, in quanto partecipi del controllo, avrebbero dovuto creare sulle strutture ministeriali, tradizionalmente più chiuse al sistema dei controlli e votate all'autoreferenzialità, una scomoda, ma stimolante, pressione. Un intervento in tal senso, per la verità, non avrebbe richiesto nuove norme o un appesantimento della burocrazia, ma anche solo l'attribuzione del giusto rilievo al concetto di bilancio sociale.

<sup>26</sup> Cfr. le delibere n. 23/2013 e n. 4/2012 della ex CIVIT consultabili in [www.civit.it](http://www.civit.it). In particolare, la delibera n. 4/2012 ha sottolineato anche – tra l'altro – che nella relazione l'OIV deve riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendo in luce gli aspetti positivi e negativi nell'attuazione del ciclo di gestione della *performance*: lo scopo è quello di evidenziare i rischi e le opportunità di questo sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

<sup>27</sup> La citata delibera n. 23/2013 ha rilevato come nella sopraindicata relazione l'OIV riferisce sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, evidenziandone gli aspetti positivi e negativi: lo scopo è proprio quello di sottolineare le criticità e i punti di forza, al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente. Non a caso, il ruolo dell'OIV è quello – come accennato nel testo – di garantire sia la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia l'applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dall'ANAC. In generale, la relazione riferisce sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* nell'anno precedente: tuttavia, considerata la finalità della relazione – volta a favorire un graduale processo di miglioramento – è preferibile che si dia notizia anche di eventuali criticità e miglioramenti concernenti il ciclo avviatosi con l'ultimo piano adottato in ordine al tempo. La sopraindicata delibera n. 4/2010 della ex CIVIT ha richiamato l'attenzione sulle precedenti delibere della stessa Autorità in materia di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* (delibere n. 89/2010, n. 104/2010, n. 114/2010, n. 1/2012), di piani della *performance* (delibere n. 112/2010, n. 1/2012), di *standard* di qualità (delibere n. 88/2010 e n. 3/2012), di relazioni sulla *performance* (delibera n. 5/2012) e di programmi triennali per la trasparenza e l'integrità (delibere n. 105/2010 e n. 2/2012). Bisogna allegare alla relazione indicata nel testo la griglia utilizzata dal responsabile della

In particolare, la relazione deve essere un documento snello, dotato di chiarezza e di facile intelligibilità, in cui l'OIV riporta in modo sintetico le principali evidenze ed eventuali criticità. Tali obiettivi sono raggiungibili nella misura in cui la relativa predisposizione – nell'ambito di un operato dell'OIV improntato ai valori dell'indipendenza e dell'imparzialità – si ispiri ai principi di trasparenza, attendibilità, veridicità, ragionevolezza, evidenza e tracciabilità, verificabilità dei contenuti e dell'approccio utilizzato.

La relazione, poi, deve essere corredata da un allegato in cui l'OIV fornisce, in modo strutturato, elementi informativi a supporto delle valutazioni in essa contenute, soffermandosi in particolare sui seguenti prioritari ambiti: *performance* organizzativa e individuale<sup>28</sup>; processo di attuazione del ciclo della *performance*<sup>29</sup>; infrastruttura di supporto<sup>30</sup>; sistemi informativi e informatici a sostegno dell'at-

trasparenza per rilevare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità e la griglia di verifica dell'OIV quale documento di dettaglio alla base dell'attestazione di cui all'art. 14, comma 4 lett. g, del d. lgs. n. 150/2009. La relazione, poi, deve essere pubblicata in formato aperto sul sito istituzionale, nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito".

<sup>28</sup> Per quanto riguarda la *performance* organizzativa, l'OIV fa una valutazione sull'intero relativo processo con riferimento alla fase di definizione degli obiettivi, alla misurazione in corso d'anno e alla valutazione finale dei risultati, evidenziandone le eventuali modifiche apportate rispetto a quanto riscontrato nelle precedenti relazioni. In particolare, relativamente alla fase di definizione degli obiettivi, l'OIV valuta come i processi posti in essere dall'amministrazione siano idonei a garantirne la rispondenza con i requisiti metodologici definiti dall'art. 5 del d. lgs. n.150/2009; relativamente alla fase della misurazione, l'OIV esprime una valutazione sull'adeguatezza dei monitoraggi intermedi posti in essere dall'amministrazione e della qualità dei dati utilizzati, tenendo conto del loro grado di tempestività e affidabilità. Anche per quanto riguarda, poi, la *performance* individuale, l'OIV esprime una valutazione sul relativo processo, sottolineando le eventuali modifiche apportate rispetto a quanto riscontrato nelle precedenti relazioni. In particolare, relativamente alla fase di assegnazione degli obiettivi, l'OIV valuta lo svolgimento del processo, l'adeguatezza delle modalità di assegnazione degli obiettivi e la coerenza con le disposizioni del sistema; mentre, relativamente alla fase di valutazione (se conclusa alla data di redazione della relazione), l'OIV ne analizza lo svolgimento, l'adeguatezza delle modalità di comunicazione e l'esito, in termini di differenziazione dei giudizi. Inoltre, al fine di valutare il grado di condivisione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, l'OIV valuta l'avvio di eventuali procedure di conciliazione. L'OIV comunica anche i risultati della indagine sul grado di condivisione del sistema e sulla valutazione del "superiore gerarchico" ai sensi dell'art. 14, comma 5 del d. lgs. n. 150/2009. Infine, per fornire un giudizio sull'impatto di tale sistema sull'accrescimento delle competenze individuali, la valutazione dell'OIV si estende anche alla congruità dei processi formativi e dei piani di miglioramento individuali adottati. In relazione, poi, all'applicazione dei sistemi premiali, l'OIV fornisce le proprie valutazioni in occasione del monitoraggio sull'applicazione degli strumenti di valutazione della *performance* individuale, da effettuarsi entro il 30 novembre.

<sup>29</sup> In riferimento al processo di attuazione del ciclo della *performance*, l'OIV valuta l'effettivo funzionamento del processo di misurazione e valutazione, analizzando soprattutto fasi, tempi e soggetti coinvolti: in particolare, l'OIV riferisce sull'adeguatezza della struttura tecnica permanente in termini sia di risorse umane e finanziarie che di competenze professionali disponibili.

<sup>30</sup> Per quanto concerne l'infrastruttura di supporto, l'OIV esprime una valutazione sull'adeguatezza dei sistemi informativi e informatici a supporto del funzionamento del ciclo della *performance*. L'organismo indipendente di valutazione riferisce, soprattutto, sui sistemi utilizzati per la misurazione della *performance*, indicando il ruolo svolto a supporto di tale processo e il loro grado di diffusione presso

tuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione<sup>31</sup>; definizione e gestione degli *standard* di qualità<sup>32</sup>; utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione<sup>33</sup>; descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV<sup>34</sup>. Per ognuno di tali ambiti la succitata relazione dell'OIV riassume le criticità riscontrate e, in base a queste, propone miglioramenti. Si deve, inoltre, verificare se e come le proposte contenute nella precedente relazione si siano tradotte in azioni di miglioramento da parte dell'Amministrazione, analizzando – più in generale – le variazioni intervenute nell'effettivo funzionamento del sistema rispetto alla precedente relazione<sup>35</sup>.

le strutture dell'amministrazione. In tale ambito, l'OIV evidenzia eventuali casi di copertura parziale, dando specifica indicazione della loro estensione presso le sedi territoriali. Tra tali sistemi informativi, specifica rilevanza è data al sistema di controllo di gestione e al sistema di controllo strategico, nonché ai sistemi di contabilità generale e analitica: particolarmente rilevanti sono le modalità di interazione tra tali sistemi, per verificare il grado di integrazione tra il ciclo di bilancio ed il ciclo della *performance*.

<sup>31</sup> Relativamente ai sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione, l'OIV esprime una valutazione sul funzionamento dei sistemi informativi e informatici che supportano la pubblicazione dei dati, alla luce della rilevanza che tali sistemi rivestono quale presupposto per l'attuazione del programma triennale e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione, nonché sulla ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti che concorrono alla pubblicazione dei dati e sul sistema di monitoraggio della pubblicazione dei dati. Tale valutazione si sofferma, in particolare, sui seguenti aspetti: sistemi informativi e informatici per l'archiviazione, la pubblicazione e la trasmissione dei dati; modello organizzativo di raccolta e pubblicazione dei dati; sistema di monitoraggio della pubblicazione dei dati; sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente". Per definire in dettaglio i flussi informativi che provengono da tutti gli uffici, l'analisi deve avere ad oggetto non solo le strutture centrali, ma anche tutte le articolazioni organizzative, periferiche o meno. Qualora l'OIV non disponga di un livello approfondito di conoscenza circa i sistemi informativi e informatici, è opportuno raccogliere informazioni dal responsabile della trasparenza e dai dirigenti coinvolti nel processo di archiviazione, raccolta, trasmissione e pubblicazione dei dati.

<sup>32</sup> Per quanto riguarda la definizione e gestione degli *standard* di qualità, l'OIV valuta il relativo processo, dando particolare rilevanza alle misurazioni attuate dall'amministrazione per il controllo della qualità dei servizi erogati e alle modalità con cui sono state adottate le soluzioni organizzative per la gestione di reclami e delle *class action*. L'OIV, inoltre, riferisce sull'entità in cui le summenzionate attività abbiano influito sulla revisione degli standard.

<sup>33</sup> In riferimento all'utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione, l'oggetto della valutazione dell'OIV è l'efficacia delle azioni poste in essere dall'amministrazione alla luce dei risultati conseguiti nel precedente ciclo della *performance*, analizzando l'effettiva utilità della misurazione della *performance* ai fini di un progressivo miglioramento della gestione. In tale valutazione significativi elementi scaturiscono da eventuali modifiche apportate al processo di definizione del piano, nonché dalle problematiche incontrate in sede di monitoraggio della *performance*.

<sup>34</sup> Per quanto concerne la descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV, quest'ultimo sintetizza le modalità attraverso le quali sono state effettuate le attività di verifica (esame documentazione, interviste con dipendenti o dirigenti, riunioni, ecc).

<sup>35</sup> La relazione dell'OIV è trasmessa entro il 30 aprile di ciascun anno all'Organo di indirizzo politico-amministrativo e all'ANAC ed è pubblicata in formato aperto sul sito istituzionale dell'amministrazione, nella sezione "Amministrazione Trasparente": per l'anno 2013, in considerazione di alcuni elemen-



Particolarmente rilevante, nell'ambito in esame, è il fatto che la relazione dell'OIV deve valutare – tra l'altro – l'adeguatezza delle soluzioni organizzative effettivamente adottate dall'Amministrazione, in termini di integrazione e coordinamento tra soggetti, tempi e contenuti, per garantire la coerenza del sistema di misurazione e valutazione con i sistemi di controllo preesistenti.

Ulteriore compito dell'Organismo indipendente è quello della validazione – con attestazione della correttezza, completezza e idoneità alla produzione degli effetti tipici – della relazione sulla *performance*, garantendone la visibilità mediante la pubblicazione sul sito *internet* della relativa P.A.: questo intervento da un lato costituisce la condizione di efficacia dell'atto *de quo*, dall'altro lato è il necessario presupposto per la valutazione della *performance*, per l'erogazione dei conseguenti fondi contrattuali e per l'operatività dei meccanismi premiali del merito<sup>36</sup>.

Anche su tale punto è intervenuta la ex CIVIT che, con la delibera n. 6/2012, ha posto in evidenza l'importanza della validazione della relazione (di cui all'art. 14, comma 4 lett. c, del decreto) ai fini non solo della verifica del corretto funzionamento del ciclo della *performance*<sup>37</sup>, ma anche del controllo strategico esercitato dall'OIV.

Invero, l'attuale sistema di controllo ha, rispetto a quello previgente, maggiore capacità di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione,

ti innovativi introdotti dalla citata delibera n. 23/2013, il termine è stato eccezionalmente prorogato al 31 maggio 2013.

<sup>36</sup> L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, cit., 19 ss.; ID., *Responsabilità Sociale di Impresa, Pari Opportunità e Imprese Cooperative*, cit., 2010; L. HINNA, F. MONTEDURO, *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Quaderni Formez, 2005; P. ICHINO, *Il sindacato e i nullafacenti*, *Il Corriere della Sera*, 26 agosto, 2006; P. W. INGRAHAM, *Of pigs in pokes and policy differences: an other look at pay for performance*, *Public Administration Review*, 53, 1993; G. LANDOLFI, intervista a RENATO BRUNETTA, *Dipendenti pubblici scuola di risk management*, in *Internal Audit*, settembre-dicembre 2009; R. MUS-SARI, *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Torino, 2000; L. OLIVIERI, *La riforma del lavoro pubblico: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 commentato articolo per articolo*, Maggioli, 2009; F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della p.a.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda Pubblica*, 2009, vol. 22, fascicolo 1; J. PERRY, *Bringing Society in: toward a theory of Public service motivation*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 471-488, 2000; A. N. RAYMOND, J. R. HOLLENBECK, B. GERHART, P. M. WRIGHT, *Gestione delle risorse umane*, Milano, 2006.

<sup>37</sup> È stato anche chiarito dalla delibera n. 4/2012, citata nel testo e reperibile in [www.civit.it](http://www.civit.it), che la validazione da parte dell'OIV della relazione da un lato costituisce il completamento del ciclo della *performance* con la verifica, e la conseguente validazione, della comprensibilità, conformità, veridicità, attendibilità e completezza dei dati e delle informazioni riportate nella relazione, attraverso la quale l'Amministrazione rendiconta i risultati raggiunti (art. 4, comma 2 lett. f, del decreto); dall'altro lato rappresenta il punto di passaggio, formale e sostanziale, dal processo di misurazione e valutazione e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti, all'accesso ai sistemi premianti. Infatti, come chiarito nel testo, la validazione della relazione è condizione essenziale per accedere agli strumenti premiali di cui al Titolo III.

nonché dell'utilizzo dei premi in base al principio della valorizzazione del merito e della professionalità: infatti, l'OIV, rispetto al Nucleo di valutazione proprio del sistema precedente, non si limita a sovrintendere ai controlli ed alla valutazione della dirigenza, ma arriva a verificare la sussistenza e la validità degli strumenti di controllo, oltre che l'adeguato svolgimento dei relativi processi. Insomma, il fondamentale ruolo di garante dei controlli ricoperto dall'Organismo indipendente consente a quest'ultimo di sindacare l'operatività concreta della valutazione, vagliando in particolare la rispondenza dell'attribuzione dei premi rispetto a quanto previsto dal decreto n. 150/2009 s.m.i., dalla contrattazione (collettiva e decentrata) e dai regolamenti interni: questo rilevante ruolo si concretizza quantomeno nel potere di presentare rilievi, di avanzare proposte e di segnalare criticità, come visto, a determinati organi, in merito all'attuazione del sistema.

Coessenziale all'importante ruolo rivestito dall'OIV nell'articolato sistema in esame è non solo il potere di formulare agli organi di governo le proposte di valutazione annuale e, conseguentemente, di attribuzione dei premi di cui al Titolo III del citato decreto ai dirigenti di vertice<sup>38</sup>, ma anche la posizione di responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti approntati dall'Autorità di cui al novellato art. 13: in relazione a quest'ultimo profilo si può parlare di un rapporto di dipendenza funzionale dell'OIV rispetto all'ANAC.

Lo stesso OIV, poi, da un lato verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità, dall'altro lato promuove l'adozione degli strumenti necessari per la realizzazione dei principi di trasparenza ed integrità, ed attesta, in virtù di un vaglio di merito, la corretta utilizzazione di tali strumenti unitamente all'adempimento degli obblighi che ne discendono<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Le linee-guida dell'Anci sostengono l'insussistenza, tra i compiti dell'OIV, del controllo dei dirigenti non di vertice, a loro volta titolari del potere di controllo sui dipendenti del relativo comparto: in virtù della mancanza di indicazioni da parte del legislatore sul punto, secondo l'Anci, è il regolamento interno dell'ente a dover fornire il significato di "vertice", scegliere di conferire all'OIV il compito di valutare la dirigenza non rientrante in tale categoria, e definire, conseguentemente, le modalità di raccordo tra l'organismo in parola e la dirigenza di vertice ai fini della misurazione delle performance dei dirigenti *tout court*. Ebbene, tale assunto è sconfessato dall'inesistenza, all'interno della P.A., di una gerarchia tra dirigenti: anche laddove non rientrino nella definizione di organo posto al vertice, infatti, i dirigenti si pongono comunque alla sommità delle strutture loro affidate e sono, perciò, assoggettati al controllo dell'OIV.

<sup>39</sup> Gli Organismi indipendenti di valutazione hanno, in pratica, cinque fondamentali funzioni cui corrispondono gli specifici compiti indicati nell'art. 14 del d. lgs. n. 150/2009: monitoraggio e verifica (monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso; verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità; effettua indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione); certificazione, validazione e attestazione (valida la Relazione sulla *performance* che è condizione

In particolare, la ex CIVIT - con la delibera n. 71 del 1° agosto 2013<sup>40</sup> - ha rilevato che le attestazioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione (o delle altre strutture interne a ciò deputate) sulla pubblicazione di informazioni e dati per i quali sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali, costituiscono lo strumento attraverso cui l’Autorità di cui al citato art. 13 verifica l’effettività degli adempimenti in materia di trasparenza<sup>41</sup>: in vista di tale ultima verifica la sopraindicata delibera n. 71/2013 fornisce tutte le relative indicazioni, descrivendo anche le modalità con cui deve essere esercitata l’attività di vigilanza e controllo sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato dagli OIV o da strutture che svolgono funzioni analoghe<sup>42</sup>.

inderogabile per l’accesso agli strumenti per premiare il merito; attesta l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità); garanzia (garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell’utilizzo dei premi ed il rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità; è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione); proposta (propone, all’organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi dei premi promuove l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità); *reporting* (comunica 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).

<sup>40</sup> La delibera n. 71/2013, relativa alle attestazioni degli OIV sull’assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione per l’anno 2013 ed alla attività di vigilanza e controllo dell’ANAC, è reperibile in [www.civit.it](http://www.civit.it).

<sup>41</sup> La delibera n. 77 del 12 dicembre 2013 dell’ANAC - posto che ai sensi dell’art. 14, comma 4, lett. g, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, agli Organismi Indipendenti di Valutazione spetta il compito di promuovere e attestare l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità da parte delle amministrazioni e degli enti - fornisce le opportune indicazioni per la predisposizione delle attestazioni e stabilisce come l’Autorità effettua la propria attività di vigilanza e controllo, sulla base anche dagli esiti delle predette attestazioni.

<sup>42</sup> La delibera n. 71/2013 indicata nel testo ritiene utile che gli OIV, o le altre strutture interne a ciò deputate, attestino l’assolvimento dei seguenti obblighi di pubblicazione: a) dati relativi alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni che sono state recentemente interessate dagli interventi di riduzione della spesa, messa in liquidazione e privatizzazione previsti dall’art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95; b) pagamenti dei debiti scaduti della pubblica amministrazione maturati al 31 dicembre 2012, rispetto ai quali l’assolvimento degli obblighi di trasparenza è tanto più rilevante in quanto consente di rendere conto dell’attuazione del recente d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni in legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha puntato a sbloccare il pagamento dei debiti suddetti; c) procedimenti amministrativi, per i quali la pubblicazione dei dati assume rilievo anche in considerazione dell’introduzione, da parte del d.l. n. 35/2013, di un indennizzo alle imprese in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento a istanza di parte; d) servizi erogati agli utenti, con riferimento ai costi contabilizzati, evidenziando quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, e ai tempi medi di erogazione, ai sensi dell’art. 32, comma 2, lett. a e b, del d.lgs. n. 33/2013, dell’art. 10, comma 5 del medesimo decreto, nonché dell’art. 1, comma 15, della legge n. 190/2012; e) accesso civico, introdotto dall’art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 con riferimento ai documenti, alle informazioni e ai dati per i quali è previsto uno specifico obbligo di pubblicazione, nei casi in cui questa sia stata omessa. In proposito, ai sensi dell’art. 5, c. 1, del suddetto decreto, le

All'Organismo indipendente compete anche di effettuare ogni anno, sulla base di appositi modelli forniti dall'ANAC, non solo indagini sul personale dipendente per accertare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, ma anche la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, per riferire, poi, alla predetta Autorità (art. 14, comma 5, d. lgs. n. 150/2009)<sup>43</sup>.

amministrazioni sono tenute a pubblicare il nome del Responsabile della trasparenza cui inoltrare la richiesta di accesso civico, nonché le modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale. Inoltre, l'art. 5, comma 4, dispone che, nel caso in cui il Responsabile della trasparenza non ottemperi alla richiesta, colui che ha presentato l'istanza possa ricorrere al titolare del potere sostitutivo il cui nome è pubblicato unitamente ai recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale.

<sup>43</sup> In definitiva, secondo quanto indicato nella citata delibera n. 23/2013 della ex CIVIT, il processo di monitoraggio dell'OIV si articola, da un punto di vista cronologico, nelle seguenti fasi: valutazione sull'avvio del ciclo della *performance* in corso, a cui si è dato inizio con l'adozione del piano della *performance*; la redazione della relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4 lett. a, d. lgs. n. 150/2009) con riferimento al ciclo della *performance* precedente; valutazione sull'effettiva assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali del personale avvenuta durante il ciclo della *performance* in corso; validazione della relazione sulla *performance* con riferimento al ciclo della *performance* precedente; valutazione sull'applicazione selettiva degli strumenti di ponderazione della *performance* individuale con riferimento al ciclo della *performance* precedente. La stessa delibera n. 23/2013 della ex CIVIT ha rilevato anche che il differimento (conseguente all'entrata in vigore del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), del termine del 30 aprile previsto dalla delibera n. 4/2012 per la presentazione dell'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza che gli OIV devono effettuare ai sensi dell'art. 14 comma 4 del d. lgs. n. 150/2009. Per quanto riguarda la fase di assegnazione degli obiettivi effettuata nel ciclo in corso, l'OIV valuta lo svolgimento del processo, l'adeguatezza delle modalità di assegnazione degli obiettivi e la coerenza con le disposizioni del sistema. Entro il 30 aprile l'OIV fa pervenire all'ANAC le informazioni e l'esito di tale monitoraggio, inviando l'allegato, eventualmente accompagnato da sintetici commenti. Con la validazione della relazione sulla *performance* da parte dell'OIV (art. 14, comma 4, lett. c, del d.lgs. n. 150/2009) si attribuisce efficacia alla relazione predisposta dall'organo di indirizzo politico amministrativo entro il 30 giugno. Tale validazione deve concludersi in tempo utile per consentirne la trasmissione all'ANAC da parte dell'Amministrazione entro il 15 settembre, unitamente alla relazione sulla *performance*: nella delibera n. 6/2012 sono contenute le indicazioni relative al processo e alla metodologia di validazione. L'OIV, al termine del ciclo della *performance*, provvede a comunicare all'ANAC l'esito del processo di valutazione individuale, facendo riferimento alle retribuzioni di risultato e alle componenti accessorie legate ai premi effettivamente distribuiti rispettivamente al personale dirigente e non dirigente. Particolare attenzione è data al collegamento tra la valutazione della *performance* individuale e l'erogazione delle componenti accessorie stipendiali legate alla premialità, anche con riferimento alla presenza di disposizioni in tal senso contenute nel contratto integrativo. L'Organismo indipendente di valutazione, per documentare il succitato collegamento, fornisce opportune evidenze quantitative sulla distribuzione dei dipendenti per classi di premialità erogata con riferimento al ciclo concluso. Inoltre, allo scopo di valutare il grado di condivisione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, l'OIV prende in considerazione l'avvio di eventuali procedure di conciliazione. Tale fase di monitoraggio tende a verificare l'attuazione del principio di promozione del merito, attraverso l'utilizzo

In conclusione si può affermare che le competenze riconosciute dall'art. 14 d. lgs. cit. all'OIV attengono a due diversi piani: infatti, nell'ambito di tali competenze si può rilevare che alcune sono di natura prettamente amministrativa ed altre sono di secondo livello, relative cioè a valutazione e validazione di attività compiute da strutture dell'Amministrazione controllata (come nelle sopraindicate ipotesi di validazione della relazione sulla *performance*<sup>44</sup>; di monitoraggio del sistema di valutazione, trasparenza e integrità; di verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità).

Si tratta di un controllo che incide solo indirettamente sul merito della gestione amministrativa, essendo quest'ultimo di esclusiva competenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo<sup>45</sup>. In altre parole, l'OIV non controlla direttamente il merito delle decisioni, ma solo le modalità attraverso le quali gli organi preposti gestiscono il procedimento di monitoraggio ed autocorrezione normativamente previsto. Né – secondo chi scrive – può desumersi dalla previsione (art. 14, comma 4 lett. *f*, d. lgs. cit.) della responsabilità dell'OIV per la corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dall'ANAC, un diretto coinvolgimento di tale Organismo in ordine alla gestione concreta del controllo direzionale, alla definizione degli obiettivi ed alle valutazioni attribuite agli organi di dirigenza amministrativa. In effetti, una diretta incidenza dell'OIV sussiste unicamente in relazione alle proposte di correzione delle linee strategiche, alla proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice<sup>46</sup>, all'attribuzione dei premi, oltre che all'esercizio della funzione di garanzia e vigilanza sull'attuazione delle politiche di trasparenza e di integrità.

di sistemi premianti selettivi, sancito dall'art. 18 del d. lgs. n.150/2009 e successivamente confermato dall'art. 5 del d.l. n. 95/2012 convertito nella l. n. 135/2012: tali informazioni sono trasmesse dall'OIV all'ANAC entro il 30 novembre.

<sup>44</sup> Entro 30 giorni dall'adozione del Piano della *performance* da parte dell'organo di indirizzo politico dell'amministrazione, l'OIV fa pervenire all'ANAC le informazioni e l'esito del controllo di primo livello riguardante l'avvio del ciclo del *performance*: tali indicazioni sono disponibili sul sito istituzionale dell'ANAC.

<sup>45</sup> L'OIV, come chiarito anche nella delibera n. 4/2010 della ex CIVIT, supporta l'organo politico-amministrativo nella definizione degli obiettivi strategici, favorendone il coordinamento, e nella individuazione delle responsabilità per gli obiettivi medesimi, contribuisce anche attraverso il sistema di misurazione e valutazione, all'allineamento dei comportamenti del personale alla missione dell'organizzazione. Conseguentemente, l'OIV rende noti al personale gli obiettivi di *performance* e cura la regolare comunicazione sullo stato di raggiungimento degli stessi.

<sup>46</sup> Gli OIV non sono titolari diretti della funzione valutativa, salvo per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti di vertici (come, ad esempio, il Capo Dipartimento ed il Segretario Generale), rispetto ai quali provvedono, ai sensi dell'art. 14, comma 4 lett. *e*, d. lgs. n. 150/2009, a formulare una proposta di valutazione individuale all'organo di indirizzo politico-amministrativo: in tal senso cfr. la delibera n. 89/2010 della ex CIVIT. Comunque, per effetto dell'art. 14, comma 4 lett. *d*, del citato decreto, l'OIV è chiamato a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III dello stesso decreto, i quali sono subordinati alla valutazione, da parte degli OIV,

Come si vede agevolmente, le competenze attribuite all'Organismo Indipendente di Valutazione sono di importanza strategica nel complessivo sistema in esame: ciò ha fatto sorgere non pochi problemi non solo in ordine all'individuazione delle Amministrazioni Pubbliche tenute ad istituire gli OIV, ma anche in ordine all'effettiva indipendenza di quest'ultimi e, in particolare, in ordine a chi ed a come si debba procedere alla valutazione individuale degli stessi componenti dell'OIV.

In merito a tale ultimo aspetto non sembra essere appagante la delibera n. 89/2010 della ex CIVIT, secondo cui si tratterebbe di aspetti rimessi all'autonoma determinazione delle Amministrazioni interessate, in quanto aspetti strettamente attinenti all'organizzazione e, dunque, idonei ad incidere sull'indipendenza degli Organismi e sulla imparzialità nello svolgimento dei relativi compiti<sup>47</sup>. Invece, proprio il ruolo determinante ricoperto nell'ambito in esame dalle molteplici competenze e, in particolare, dall'indipendenza degli OIV (su cui v. *infra*) avrebbe giustificato una soluzione differente. Del resto, la stessa ex CIVIT con una delibera precedente (n. 4/2010) ha sottolineato la necessità, in via generale, che gli Organismi fossero posti al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto – rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di “indipendenza” – e, comunque, in collegamento con l'organo di indirizzo politico.

#### 4. *Le Amministrazioni Pubbliche tenute ad istituire gli OIV*

Per quanto riguarda i sopraindicati problemi relativi all'individuazione delle Amministrazioni Pubbliche tenute ad istituire un Organismo indipendente che effettui in rapporto sinergico diretto con l'ANAC la valutazione annuale della *performance* organizzativa e individuale, tale obbligo sussiste non per tutte le Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 (destinatario della disciplina dettata dal d. lgs. n. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva e comunque chiamate a svolgere, con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale). Infatti, è espressamente esclusa la costituzione degli OIV nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (art. 74, comma 4, d. lgs. n.

della relazione sulla *performance*. Nella stessa delibera n. 89/2010 si evidenzia anche che l'art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 150/2009 accomuna, ai fini dell'individuazione degli ambiti della misurazione e valutazione della *performance* individuale, i dirigenti ed il personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità.

<sup>47</sup> Ha affermato, inoltre, la ex CIVIT – nella delibera citata nel testo – di aver segnalato al Dipartimento della Funzione pubblica l'opportunità di fornire le più puntuali indicazioni richieste dalle Amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda i limiti di spesa di cui all'art. 14, commi 9 e 11, del d. lgs. n. 150/2009.

150/2009)<sup>48</sup>. Per quel che riguarda il personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale nonché i tecnologi ed i ricercatori degli enti di ricerca, l'applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del decreto legislativo n. 150/2009 dipende dall'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il MIUR e col MEF, che ne determini i limiti e le modalità di applicazione<sup>49</sup>.

Invece, per quanto concerne le Università, la ex CIVIT, nella seduta del 12 aprile 2012, ha espresso l'avviso che anche tali istituzioni, nella loro autonomia, diano attuazione ai principi contenuti nelle delibere nn. 4, 5 e 6 del 2012 relative, rispettivamente, alla relazione sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione della trasparenza e integrità, alla relazione sulla *performance* ed alla relativa validazione.

La delibera n. 23/2013 della ex CIVIT ha sottolineato, inoltre, come per le Università, già la precedente delibera n. 9/2010 avesse chiarito la possibilità di attribuire ai Nuclei di valutazione funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione, non dovendo tale ultimo organismo necessariamente essere istituito nell'ambito delle Università: queste sono comunque destinatarie della disciplina di cui al d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. e, conseguentemente, sono tenute a porre in essere, in piena autonomia e con proprie modalità organizzative, procedure di valutazione (aventi ad oggetto le strutture ed il personale) dirette a promuovere, anche mediante sistemi premianti selettivi, il merito ed il miglioramento della *performance* individuale ed organizzativa<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> In tal senso cfr. la delibera n. 4/2010 – reperibile in *www.civit.it* – della ex Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche.

<sup>49</sup> In questi termini cfr. delibera n. 4/2010 della ex CIVIT.

<sup>50</sup> In generale, sulle procedure di valutazione dirette a promuovere il merito ed il miglioramento della *performance* cfr. A. CAPALBO, *Riforma Brunetta: tutte le novità del pubblico impiego. Commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Macerata, 2009; P. CAPALDO, *L'economia d'azienda dalla parte principale*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 aprile 2010; C. DE PIETRO, *Gestire il personale nelle aziende sanitarie italiane*, Milano, 2005; B. DENTE, G. AZZONE, *Valutare per governare*, Milano, 1999; V. DULEWICZ, *Performance appraisal and counseling*, in P. HERRIOT, *Assessment and selection in organizations: methods and practices for recruitment and appraisal*, New York, 1989; E. GUARINI, *Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo*, in *Azienda Pubblica*, n. 6, 2000; G. HAGEMANN, *Eccellenza nella motivazione: incentivi materiali, comunicazione aperta, partecipazione*, Milano, 1997; L. HINNA, *La misurazione dei risultati nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, in AA.VV., *Ricerca Giannini*, cit., 2007; ID., *Responsabilità Sociale di Impresa, Pari Opportunità e Imprese Cooperative*, in *Il potenziale femminile nelle imprese cooperative*, Roma, 2010; L. HINNA, F. MONTEDURO, *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Quaderni Formez, 2005; P. ICHINO, *Il sindacato e i nullafacenti*, *Il Corriere della Sera*, 26 agosto, 2006; P. W. INGRAHAM, *Of pigs in pokes and policy differences: an other look at pay for performance*, *Public Administration Review*, 53, 1993; G. LANDOLFI, intervista a RENATO BRUNETTA, *Dipendenti pubblica scuola di risk management*, in *Internal Audit*, settembre-dicembre 2009; R. MUSSARI, *Qualità e Carta dei servizi pubblici*, in G. GROSSI, R. MUSSARI, *I servizi pubblici locali nella prospettiva eco-*

In riferimento, poi, all'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il comma 3 dell'art. 74 richiede l'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali devono essere determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, del d. lgs. n. 150/2009 s.m.i., precisando che fino alla data di entrata in vigore di ciascuno di tali decreti continua ad applicarsi la normativa previgente.

Oltre a quelle sopra riportate, nel decreto di riforma si rinvencono ulteriori disposizioni che subordinano l'applicazione delle disposizioni del Titolo II (e, dunque, anche dell'art. 14 sulla costituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione) all'adozione di discipline speciali di adeguamento e di definizione dei limiti e delle modalità attuative del decreto stesso: l'art. 16, ponendosi in questa direzione, richiede che le Regioni (anche per quanto concerne i propri Enti e le Amministrazioni del Servizio sanitario nazionale) e gli Enti locali procedano all'adeguamento dei rispettivi ordinamenti<sup>51</sup>.

L'interpretazione di quest'ultima norma rapportata all'intera disciplina del decreto di riforma depone nel senso della limitazione dell'ambito di operatività del citato art. 14 alle sole Amministrazioni statali, con sostanziale esclusione di quelle regionali e locali, rispetto alle quali le previsioni dello stesso art. 14 si pongono come disposizioni di principio. Comunque, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato senza dubbio preferibile ricondurre espressamente tale art. 14 nel corpo dell'art. 16 del medesimo decreto tra le norme aventi rango di disposizione di principio per gli Enti locali: sotto tale profilo si tratta senza dubbio di una stigmatizzabile omissione.

Per quanto riguarda in particolare gli Enti locali, il sopraindicato decreto di riforma non apporta modifiche sostanziali alla disciplina dettata dall'art. 147 del d. lgs. n. 267/2000, che adegua alla dimensione locale le statuizioni del d. lgs.

*nomica-aziendale*, Roma, 2004; L. OLIVIERI, *La riforma del lavoro pubblico: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 commentato articolo per articolo*, Rimini, 2009; F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della p.a.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda Pubblica*, 2009, vol. 22, fascicolo 1; J. PERRY, *Bringing Society in: toward a theory of Public service motivation*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 471-488, 2000; A. N. RAYMOND, J. R. HOLLENBECK, B. GERHART, P. M. WRIGHT, *Gestione delle risorse umane*, Milano, 2006; B. SIBONI, *La rendicontazione sociale negli enti locali. Analisi dello stato dell'arte*, Milano, 2007.

<sup>51</sup> È stato precisato dalla delibera n. 6/2011 della ex CIVIT che, nell'ipotesi di mancato adeguamento entro il 31 dicembre 2010 degli ordinamenti degli Enti territoriali ai principi contenuti nelle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 16 e dal comma 1 dell'art. 31 del d. lgs. n. 150/2009, debbano trovare applicazione soltanto tali articoli e commi, salva la facoltà degli Enti di operare una più ampia applicazione. Si esclude, quindi, l'applicazione di altri articoli o commi, poichè altrimenti si verificherebbe l'incongruenza che, a seguito del mancato tempestivo adeguamento, si avrebbe un'applicazione più ampia di quella che il Legislatore ha voluto a regime, sulla base anche dell'intesa con la Conferenza Unificata delle Regioni in sede di attuazione della legge n. 15 del 2009 e di adozione del d. lgs. n. 150/2009.



286/1999, prevedendo la predisposizione del Nucleo di valutazione e del Servizio di controllo interno.

In questa direzione si colloca anche l'Anci, le cui prime linee guida<sup>52</sup> sull'applicazione della riforma sostengono che, nonostante l'abrogazione delle disposizioni del d. lgs. n. 286/1999 dedicate ai Nuclei di valutazione per effetto del quarto comma dell'art. 30 del d. lgs. n. 150/2009, questi ultimi non si possano ritenere aboliti nelle Amministrazioni locali, laddove rispettino i requisiti richiesti dall'art. 7 del citato d. lgs. n. 150/2009: tale affermazione di principio si fonda sulla permanente applicabilità del sopraindicato art. 147 d. lgs. n. 267/2000, non espressamente derogato.

Quanto sopra accennato ha trovato sostanziale riscontro nella delibera n. 23/2012 della ex CIVIT<sup>53</sup>, secondo cui le regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e gli enti locali – per effetto del citato mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del d. lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa di adeguamento – hanno la facoltà (e non l'obbligo) di costituire l'OIV, poichè nella loro autonomia possono attribuire ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 indicate nel summenzionato art. 16. La stessa succitata delibera n. 23/2012 precisa anche che, qualora i sopraindicati enti procedano alla nomina dell'OIV – in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del d. lgs. n. 150/2009 o per autonoma decisione -, devono essere individuati i componenti in conformità all'art. 14 dello stesso decreto, uniformandosi ai requisiti indicati nella delibera n. 12/2013 della ex CIVIT<sup>54</sup>.

##### 5. *L'indipendenza degli OIV*

Come accennato in precedenza, la rilevante importanza delle competenze attribuite agli OIV ha fatto sollevare, tra l'altro, problemi anche sull'effettiva indipendenza degli stessi OIV in considerazione della circostanza che questi

<sup>52</sup> Le linee guida dell'Anci sostengono l'insussistenza, tra i compiti dell'OIV, del controllo dei dirigenti non di vertice, a loro volta titolari del potere di controllo sui dipendenti del relativo comparto: in virtù della mancanza di indicazioni da parte del legislatore sul punto, secondo l'Anci, è il regolamento interno dell'ente a dover fornire il significato di "vertice", scegliere di conferire all'OIV il compito di valutare la dirigenza non rientrante in tale categoria, e definire, conseguentemente, le modalità di raccordo tra l'organismo in parola e la dirigenza di vertice ai fini della misurazione delle performance dei dirigenti *tout court*. Ebbene, tale assunto è sconfessato dall'inesistenza, all'interno della P.A., di una gerarchia tra dirigenti: anche laddove non rientrino nella definizione di organo posto al vertice, infatti, i dirigenti si pongono comunque alla sommità delle strutture loro affidate e sono, perciò, assoggettati al controllo dell'OIV.

<sup>53</sup> La delibera nel testo può essere consultata sul sito [www.civit.it](http://www.civit.it).

<sup>54</sup> Anche tale delibera è reperibile sul sito [www.civit.it](http://www.civit.it).

vengono nominati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo<sup>55</sup> per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta: in questo modo si determina un "legame" che potrebbe attentare proprio al fondamentale carattere indipendente degli OIV.

La sopraindicata centralità delle competenze di quest'ultimi organi nell'ambito dell'articolato sistema predisposto dal decreto di riforma induce a ritenere non sufficiente a mitigare i succitati problemi il fatto che il comma 7 dell'art. 14 impone la previa comunicazione all'ANAC dei *curricula* dei componenti dell'Organismo indipendente, da aggiungersi ai requisiti determinati, con caratteri di generalità e astrattezza, dalla stessa ANAC<sup>56</sup>.

Né, in tal senso, sembra preferibile ricollegare l'indipendenza dell'OIV all'estraneità dei relativi componenti rispetto all'ente controllato: infatti, pur operando in questa direzione, il conferimento dell'incarico comporterebbe, comunque, l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente. A ciò si aggiunge l'ulteriore considerazione legata al fatto che, se il controllo *de quo* è "interno" per definizione, non sembra possibile l'attribuzione della relativa funzione ad un soggetto terzo.

È opportuno, invece, ancorare l'indipendenza degli OIV, da un lato, al sistema di individuazione dei membri – il quale dovrebbe essere non solo basato su una selezione pubblica e meritocratica, ma anche scevro da logiche di subordinazione all'organo politico – dall'altro lato, all'assenza di conflitti di interessi che inquinino la posizione del controllore.

<sup>55</sup> È compito dell'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità: emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici; definisce in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione il Piano e la Relazione sulla *performance*; verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici; definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.

<sup>56</sup> Secondo A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, cit., 3, l'Autorità di cui all'art. 13 cit. sembra essere legata a filo doppio con la politica, da cui comunque deve ricevere la propria investitura, anche se con modalità che dovrebbero assicurare una composizione "bipartisan". A ciò, poi, si aggiungerebbe il rischio collegato ai limitati poteri di intervento diretto. Lo stesso A. rileva, inoltre, che la sopraindicata Autorità, se da un lato può determinare un apporto in termini di competenze tecniche, di rafforzamento della visione unitaria del processo di cambiamento e di terzietà, dall'altro lato può comportare eccesso di uniformità e deresponsabilizzazione dei politici e della dirigenza pubblica. Anche A. TARDIOLA, *Prime valutazioni sul decreto Brunetta*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), si chiede: "perché lì dove ha fallito il Comitato tecnico scientifico dovrebbe riuscire il nuovo "centro della rete"? La perplessità permane perché si è scelto di non intervenire sulla forza gravitazionale che inevitabilmente viene esercitata dalla nomina in capo al Ministro. Vero è che la nuova disciplina prevede che la Commissione definisca i requisiti per la nomina dei componenti degli Organismi interni di valutazione, ma l'esperienza dimostra come i soli requisiti sono un fattore di difesa debole se non si interviene anche sulla fonte della norma". Sarebbe stato interessante, secondo l'A., un modello simile a quello della rete degli Uffici centrali di bilancio, che operano presso ciascun Ministero ma alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato: ciò avrebbe potuto ridurre il rischio di condizionamenti politici e burocratici.

Non meno rilevante sotto il profilo dell'indipendenza degli OIV è la durata della relativa nomina, attualmente prevista – come detto – per un periodo di tre anni rinnovabile una sola volta. Tale specifico aspetto potrebbe incidere positivamente sul grado di autonomia che caratterizza il rapporto tra l'organo di indirizzo politico e l'Organismo Indipendente di Valutazione, poiché quest'ultimo – diversamente dal sistema previgente in cui il SECIN decadeva con l'organo politico che l'aveva nominato – rimane in carica fino alla scadenza prevista e l'eventuale rinnovo presuppone una nuova procedura di concertazione/accreditamento.

I sopraindicati profili non sono, comunque, in grado di assicurare il fondamentale carattere di indipendenza degli OIV se non sono supportati non solo dall'autorevolezza derivante dalla competenza professionale, ma anche dall'autorità collegata al livello gerarchico della struttura organizzativa<sup>57</sup>: infatti, la funzione di *internal auditing* degli OIV si colloca sempre in *staff* ai vertici dell'organizzazione proprio per garantire a tali Organismi, non sottoposti allo *spoil system*, la dovuta autorità, oltre che la necessaria indipendenza.

## 6. *L'attività di reporting degli OIV*

Strettamente connessa alla sopraindicata problematica relativa al carattere di indipendenza degli OIV è la conformazione attuale dell'attività di *reporting* di quest'ultimo, a cui si è accennato in precedenza. Tale attività nel sistema previgente<sup>58</sup> era

<sup>57</sup> Gli OIV, secondo la delibera n. 4/2010 della ex CIVIT, devono avere una collocazione, sul piano sistematico, che sia in grado di garantire autonomia ed imparzialità di giudizio e, al tempo stesso, assicurare l'effettività e l'autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle relative funzioni. Conseguentemente, la stessa ex CIVIT ha sottolineato l'opportunità che gli OIV, ferma ogni autonomia determinazione rimessa alla potestà organizzatoria dell'Amministrazione, siano posti al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di "indipendenza". Tuttavia, l'effettività e l'autorevolezza dell'esercizio delle funzioni richiedono una collocazione degli Organismi in stretto collegamento con l'organo di indirizzo politico, anche se al di fuori degli uffici di diretta collaborazione (come è comprovato dalla durata degli Organismi svincolata da quella del vertice politico). La stessa delibera n. 4/2010 ha evidenziato anche come la complessità delle funzioni degli Organismi e, conseguentemente, la pluralità delle competenze professionali richieste facciano assumere particolare rilevanza – quale necessario supporto all'attività dell'Organismo – alla struttura tecnica permanente: quest'ultima deve assicurare quel carattere multidisciplinare delle professionalità che non può trovare sbocco unicamente nella composizione dell'Organismo.

<sup>58</sup> Sul sistema previgente cfr. S. CASSESE (a cura di), *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, Bologna, 1989; ID., *I controlli della pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; M. CLARICH, *Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, 519; G. CORSO, *Le norme costituzionali sull'organizzazione* in AA.VV., *La pubblica amministrazione nella Costituzione, Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 16-18 settembre 1993), Milano 1995, 25; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*,

caratterizzata dal fatto che i SECIN (oggi sostituiti dagli OIV) riferivano in via esclusiva e riservata al solo organo di indirizzo politico, con la duplice conseguenza della riservatezza del relativo *report* e della preclusione di interventi di altri soggetti – come, ad esempio, il Comitato Tecnico Scientifico – per ovviare alle eventuali criticità<sup>59</sup>. L'attuale sistema, invece, è caratterizzato dalla circostanza che gli OIV comunicano tempestivamente le criticità rilevate (art. 14, lett. *b* comma 4, d. lgs. cit.) anche all'ANAC e ad altri soggetti esterni (come, ad esempio, la Corte dei conti<sup>60</sup> e l'Ispettorato della Funzione pubblica), assumendo così il ruolo di *controller* indipendente della *performance*, più che di mero esecutore di direttive di controllo.

Da quanto sopra tratteggiato si evince che nell'ambito in esame si è venuto a delineare un nuovo modello di *governance* pubblica incentrato su un sistema in-

Milano, 2000, parte I, vol. 2, 1217 ss.; ID., *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002; ID., *I controlli amministrativi*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario al d. lgs. 29/1995*, a cura di F. CARINCI, Milano, 1995; G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Bari, 1990; G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 209 ss.; A. FALCONE, *La "mezza" privatizzazione della dirigenza pubblica al vaglio della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 38; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, Milano, 2003; ID., *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003; ID., *Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Diritto amministrativo* 1995, 629 s.; ID., *Funzione di controllo e processo decisionale della pubblica amministrazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002, 71 s.; ID., *Sistema dei controlli: questioni vecchie e nuove*, in *Atti del convegno di studi "Pubblica amministrazione e controlli: gestione, legittimità e risultato"*, Bergamo, 27 novembre 2009; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo, I. Stato, persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, 1986; M. PAOLONI, *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici*, Torino, 1999, 42 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale dopo il d. leg. n. 29/1993*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, 299; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1975; G. ZANOBINI, *I caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931.

<sup>59</sup> Solo la Corte dei conti – relativamente al *report* indicato nel testo – poteva prenderne visione, ma sempre attraverso la mediazione e l'iniziativa dell'organo politico. Lo stesso valeva per la Ragioneria Generale dello Stato ed il MEF che negli ultimi tempi prima della riforma avevano intensificato richieste in tal senso ai SECIN.

<sup>60</sup> Sottolinea A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, cit., che i controlli della Corte dei conti devono segnalare le disfunzioni, favorendo l'importante meccanismo di controllo democratico e, per tale via, il miglioramento della stessa Amministrazione sottoposta a controllo: in particolare, i controlli non devono costituire uno strumento distante rispetto alla funzione amministrativa, ma – al contrario – devono contribuire in modo incisivo alla realizzazione delle finalità pubbliche attraverso il processo di correzione.

tegrato di controlli incrociati e contrapposti, come dimostrato – tra l’altro – dal fatto che i sopraindicati soggetti (ANAC, Corte dei conti, Ispettorato della Funzione pubblica), nel caso di scadente o mancante attività di *reporting* da parte degli OIV, possono attivarsi e sollecitare gli opportuni interventi.

L’attuale sistema è caratterizzato anche dalla circostanza che gli OIV, da un lato, risentono del condizionamento da parte dell’organo politico in misura minore rispetto a quanto in passato si era verificato per i SECIN, dall’altro lato, sono sottoposti a specifiche forme di responsabilità, che non si limitano ad un’*accountability* interna (nei confronti dell’organo di indirizzo politico-amministrativo), ma hanno anche una valenza esterna (*stakeholders*, ANAC, cittadini, Corte dei conti ed Ispettorato della Funzione pubblica). Tali responsabilità possono comportare per gli OIV, laddove questi non esercitano correttamente le proprie funzioni, l’irrogazione di misure sanzionatorie e disciplinari, tra cui anche la perseguibilità per danno erariale. Invece, da questo punto di vista nel sistema previgente i profili di responsabilità dei Servizi di controllo interno erano quasi evanescenti: infatti, per escludere una responsabilità diretta dei SECIN<sup>61</sup> era sufficiente riferire in via riservata al Ministro l’eventuale emersione di inefficienze metodologiche di importanti elementi (quali, ad esempio, gli strumenti di programmazione, gli obiettivi e gli indicatori).

A questa forte limitazione sul piano della responsabilità corrispondeva un notevole ridimensionamento del grado di indipendenza rispetto all’organo politico: infatti, il SECIN – nominato al di fuori di procedure selettive e trasparenti<sup>62</sup> – in pratica era considerato un ufficio di diretta collaborazione del Ministro ( se non, addirittura, una sorta di *longa manus* dell’organo di indirizzo politico) e non certo (come è attualmente per l’OIV) un *internal auditor* fornito – ai fini di una reale *accountability* nei confronti della collettività – dell’indipendenza necessaria a garantire l’affidabilità metodologica del sistema di programmazione, valutazione e controllo della *performance*.

<sup>61</sup> Tali profili sono stati segnalati diverse volte anche nei rapporti stilati dal Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato (CTS). In particolare, il terzo rapporto del CTS evidenziava opportunamente l’assoluta necessità non solo di bilanciare professionalità interne ma anche di integrare nei SECIN professionalità di carattere economico-organizzativo, arrivando ad affermare testualmente che “ purtroppo, la situazione reale appare invece decisamente sbilanciata, con la prevalenza di soggetti interni alle Amministrazioni e di professionalità di tipo giuridico-amministrativo”. (Presidenza del Consiglio dei Ministri-CTS (2004), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive. Terzo Rapporto*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma). Tali considerazioni sono state anche confermate dalla relazione della Corte dei conti su “il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell’ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009” ( Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 11/2010/G).

<sup>62</sup> Rilevante in tal senso è l’esclusione *ex art. 6 quater* del d.lgs. n. 165/2001 dell’applicazione ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione delle procedure comparative e trasparenti valevoli, invece, per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

A quanto accennato sopra deve aggiungersi la circostanza che i previgenti organismi di controllo interno denotavano una preoccupante precarietà della loro struttura, continuamente ricostruita al succedersi dei governi in carica, peraltro mai particolarmente sensibili alla materia in esame. Un ulteriore profilo di criticità era costituito dal fatto che all'interno di questi stessi organismi non di rado si alternavano soggetti (dotati di capacità ma) senza una specifica competenza in materia di controllo, anche perché indicati dai vertici politici spesso sulla base di una mera logica di scambio elettorale. Era inevitabile, quindi, che quello previgente venisse efficacemente definito, secondo la nota affermazione di Casese, come un sistema che “ lascia passare gli avvoltoi e cattura i moscerini”<sup>63</sup>.

### 7. *La nomina dei componenti degli OIV*

Il decreto di riforma tende al perseguimento dell'obiettivo di assicurare il carattere di indipendenza dell'OIV anche attraverso una specifica disciplina della nomina dei componenti dell'Organismo in esame. Infatti, il comma 8 dell'art. 14 esclude che tali componenti possano essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, o che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto rapporti simili nei tre anni precedenti la designazione.

Nella stessa direzione si pongono i requisiti per la nomina preliminarmente definiti dall'ANAC<sup>64</sup>, operante, in base all'art. 13 d. lgs. n. 150/2009 come modi-

<sup>63</sup> S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Atti del Convegno, Milano 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, 21 ss. In merito cfr. anche BERTI, MARZONA, *Controlli amministrativi*, in *Enc. del Dir.*, Aggiornamento, III, 457 ss.; D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, cit., II, 1217 ss.; LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 209 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57 ss.; SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Banca d'Italia. I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del Convegno di Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, 2000, 279 ss.; G. MELONI (a cura di) *I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali*, Milano, 1998.

<sup>64</sup> Come accennato nel testo, l'ANAC opera in posizione di indipendenza, collaborando con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – e con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale. È composta da cinque esperti di elevata professionalità, la quale non necessariamente deve essere maturata all'interno dell'Amministrazione nazionale. Non è compatibile con tale carica chi riveste incarichi pubblici elettivi, cariche in partiti politici e in organizzazioni sindacali, estese ad esperienze maturate nei tre anni antecedenti alla preclusa nomina. I componenti sono nominati per un periodo di sei mesi, non possono essere confermati nella carica e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità.

ficato dalla l. 125/2013, in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia<sup>65</sup>.

Tali requisiti per la nomina degli OIV, inizialmente definiti dalla delibera n. 4/2010 (modificata dalle successive delibere n. 107/2010, n. 21/2012, n. 23/2012, n. 27/2012 e n. 29/2012), sono stati integrati dalla delibera n. 12/2013 della ex CIVIT<sup>66</sup>. L'integrazione si è resa necessaria a seguito dell'esperienza tratta dalla nomina dei componenti degli OIV in sede di prima applicazione del d. lgs. n. 150/2009 e, sotto altro profilo, a seguito dell'emanazione della l. n. 190/2012. Si tratta di un'integrazione avente ad oggetto l'individuazione in modo analitico dei casi di incompatibilità e la predeterminazione di cause ostative alla formulazione di un parere favorevole, nonché degli altri criteri utilizzati dall'ANAC in sede di formulazione del parere ai sensi dell'art. 14, comma 3, d. lgs. n. 150/2009. In particolare, la delibera n. 12/2013 della ex CIVIT, ai fini della nomina dei componenti degli OIV, indica: i requisiti generali (cittadinanza<sup>67</sup>, età<sup>68</sup>,

<sup>65</sup> Bisogna ricordare che, in considerazione di parametri richiesti a livello internazionale, la CIVIT è stata trasformata in un' *Authority*. Più in generale, sulle Autorità indipendenti cfr. A.A.V.V., *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Bologna, 1996; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 645; V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 341; M. DE BENEDETTO, *L'Autorità garante della Concorrenza e del mercato*, Bologna, 2000; C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 549; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, Milano, 2006; R. LOMBARDI, *Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Dir. amm.*, 1995, 629; I. MARINO, *Autorità garante della concorrenza e del mercato e giustizia amministrativa*, in *Dir. economia*, 1992, 573; R. PEREZ, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 140; G. PERICU, *Brevi riflessioni sul ruolo istituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, 1996, 1; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007.

<sup>66</sup> Tale delibera può essere letta per esteso sul sito [www.civit.it](http://www.civit.it). Secondo A. ZIRUOLO, *Gli OIV degli enti locali rischiano di essere l'ennesima occasione persa*, in [www.eutekne.info.it](http://www.eutekne.info.it), 2013, la delibera n. 12/2013 della ex CIVIT fa fare un passo indietro alla riforma di cui al d. lgs. n. 150/2009: la CIVIT, da quando è stata nominata Autorità Nazionale Anticorruzione, ha privilegiato quest'ultima tra le funzioni attribuitele dall'art. 13 del d. lgs. n. 150/2009 "spingendo, conseguentemente, verso un'eccessiva burocratizzazione l'indirizzo interpretativo e applicativo del ciclo della *performance* ... Di fatto è stata abbandonata, o perlomeno accantonata, l'idea di *performance* costruita sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità della gestione". Secondo l'A. con la succitata deliberazione n. 12/2013 si allargano eccessivamente le maglie per la composizione degli OIV, creando condizioni che non privilegiano i profili attinenti alla *performance*, ma quelli attinenti alla regolarità amministrativa.

<sup>67</sup> Nell'ambito degli OIV possono essere nominati cittadini italiani e cittadini dell'Unione europea.

<sup>68</sup> Afferma la delibera n. 12/2013 che l'età dei componenti deve essere tale da assicurare all'Organismo esperienza e capacità di innovazione. Conseguentemente, si deve evitare la scelta di componenti privi di una esperienza significativa o alla soglia del collocamento a riposo. Deve anche escludersi che possano essere nominati componenti che abbiano superato la soglia dell'età della pensione di vecchiaia. Comunque, particolari deroghe possono essere ammesse in considerazione delle specificità organizzative dell'amministrazione, che possono riguardare la sua articolazione interna, la particolare natura

equilibrio di genere<sup>69</sup>, divieto di nomina<sup>70</sup>, conflitto di interessi e cause ostative<sup>71</sup>, componenti interni ed esterni all'amministrazione<sup>72</sup>; i requisiti attinenti all'area

delle attività svolte, o la appartenenza di dipendenti e dirigenti a diversi *status* professionali.

<sup>69</sup> La ex CIVIT nella citata delibera n. 12/2013 ha precisato che la scelta dei componenti deve essere tale da favorire il rispetto dell'equilibrio di genere, che deve essere promosso anche con riferimento alla struttura tecnica permanente. Sono ammesse deroghe al suddetto principio solo se adeguatamente motivate.

<sup>70</sup> L'art. 14, comma 8, d. lgs. n. 150/2009 esclude che i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione possano essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione. Inoltre, secondo la delibera n. 12/2013 della ex CIVIT, un'interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di valutazione della *performance* e di quelle che identificano il ruolo dell'OIV nell'ambito del d. lgs. n. 150/2009 induce a ritenere che il componente interno deve comunque cessare dalle funzioni precedentemente svolte, quando il contemporaneo esercizio di queste ultime potrebbe determinare una situazione di sovrapposizione della posizione di valutatore con quella di valutato e, in ogni caso, impedire il pieno e corretto svolgimento del ruolo che il legislatore ha assegnato all'OIV. La stessa ex CIVIT, inoltre, ha escluso che possano essere nominati associazioni, società e, in generale, soggetti diversi dalle persone fisiche, anche nell'ipotesi in cui il conferimento dell'incarico avvenga scindendo il rapporto personale con il candidato dal rapporto economico, prevedendo l'erogazione del corrispettivo ad una società per l'attività prestata dal singolo: in questo caso si sarebbe in presenza di un'ipotesi di interposizione, con riflessi anche sul principio della tendenziale esclusività.

<sup>71</sup> La citata delibera n. 12/2013 della ex CIVIT, in analogia con le previsioni della l. n. 190/2012, ha escluso la possibilità di esprimere parere favorevole nei confronti di coloro che: a) siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale; b) abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive presso l'Amministrazione interessata nel triennio precedente la nomina; c) siano responsabili della prevenzione della corruzione presso la stessa Amministrazione; d) si trovino, nei confronti dell'Amministrazione, in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; e) abbiano riportato una sanzione disciplinare superiore alla censura; f) siano magistrati o avvocati dello Stato che svolgono le funzioni nello stesso ambito territoriale regionale o distrettuale in cui opera l'Amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV; g) abbiano svolto non episodicamente attività professionale in favore o contro l'amministrazione; h) abbiano un rapporto di coniugio, di convivenza, di parentela o di affinità entro il secondo grado con dirigenti di prima fascia in servizio nell'Amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV, o con il vertice politico - amministrativo o, comunque, con l'organo di indirizzo politico - amministrativo; i) siano stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato; l) siano revisori dei conti presso la stessa Amministrazione; m) presso gli enti locali, incorrano nelle ipotesi di incompatibilità e ineleggibilità previste per i revisori dei conti dall'art. 236 del d. lgs. n. 267/2000.

<sup>72</sup> Qualora l'OIV sia costituito in forma collegiale, va assicurata la presenza sia di un componente che abbia un'adeguata esperienza maturata all'interno dell'Amministrazione interessata, sia di componenti in possesso di conoscenze tecniche e capacità utili a favorire processi di innovazione all'interno dell'Amministrazione medesima. Nel caso di organo monocratico, deve essere comunque assicurata un'adeguata conoscenza dell'Amministrazione interessata e la scelta deve essere comunque compensata, quanto alle professionalità occorrenti, all'atto della costituzione della struttura tecnica permanente.



delle conoscenze<sup>73</sup>; il titolo di studio<sup>74</sup>; i requisiti attinenti all'area delle esperienze professionali<sup>75</sup> ed all'area delle capacità<sup>76</sup>; il requisito linguistico<sup>77</sup>; le conoscenze informatiche<sup>78</sup>; l'esclusività del rapporto<sup>79</sup>; la durata del mandato e l'eventuale

<sup>73</sup> Secondo la ex CIVIT, ai fini della formulazione del parere, si deve tener conto dei requisiti e degli elementi indicati nella citata delibera n. 12/2013, accertati dall'Amministrazione, oltre che dagli elementi desumibili dal *curriculum*, anche mediante un colloquio e preferibilmente nell'ambito di una valutazione comparativa.

<sup>74</sup> Ai fini della nomina nell'OIV bisogna deve essere in possesso di diploma di laurea specialistica o di laurea quadriennale conseguita nel previgente ordinamento degli studi. È valutabile il possesso di titoli riconosciuti equivalenti rilasciati in altri Paesi dell'Unione Europea. In particolare, è richiesta la laurea in scienze economiche e statistiche, giurisprudenza, scienze politiche, o ingegneria gestionale. Per le lauree in discipline diverse è richiesto, altresì, un titolo di studio post-universitario in profili afferenti alle materie suddette, nonché ai settori dell'organizzazione e della gestione del personale delle pubbliche amministrazioni, del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, o della misurazione e valutazione della *performance*. Sono ammessi anche titoli di studio universitario e post-universitario in discipline attinenti alle specificità della singola amministrazione. In alternativa al possesso di un titolo di studio post-universitario, è sufficiente il possesso dell'esperienza, prevista dal paragrafo 5, di almeno cinque anni.

<sup>75</sup> La ex CIVIT, nella citata delibera n. 12/2013, ha richiesto che i componenti debbano essere in possesso di un'esperienza di almeno tre anni, in posizioni di responsabilità, anche presso aziende private, nel campo del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e della gestione del personale, della misurazione e valutazione della *performance* e dei risultati, ovvero nel campo giuridico - amministrativo, tenendo anche conto dei compiti che derivano dall'applicazione della l. n. 190/2012. Può avere rilievo, ai fini del rinnovo o della nomina dell'OIV l'esperienza già maturata nella stessa qualità, anche presso altra Amministrazione.

<sup>76</sup> In relazione a tale aspetto è necessario che i componenti posseggano, anche in relazione alla natura e ai compiti dell'Amministrazione, adeguate competenze e capacità manageriali e relazionali, dovendo promuovere i valori del miglioramento continuo della *performance* e della qualità del servizio, nonché della trasparenza e della integrità. A tal fine l'interessato illustra, in una relazione di accompagnamento al *curriculum*, le esperienze che ritenga significative in relazione al ruolo da svolgere. Se il candidato ha già rivestito il ruolo di componente di OIV, anche presso altra Amministrazione, deve darne indicazione nel *curriculum* e nella relazione di accompagnamento e illustrare l'attività precedentemente svolta nella qualità.

<sup>77</sup> È necessario che il componente abbia una buona e comprovata conoscenza della lingua inglese. Se di cittadinanza non italiana, deve altresì possedere una buona e comprovata conoscenza della lingua italiana. Possono essere ammesse deroghe al requisito linguistico negli enti di piccole dimensioni.

<sup>78</sup> È richiesto che il componente abbia buone e comprovate conoscenze informatiche.

<sup>79</sup> La summenzionata delibera n. 12/2013 della ex CIVIT ha escluso che un componente possa appartenere contemporaneamente a più Organismi Indipendenti di Valutazione o Nuclei di valutazione. Tale esclusività può essere derogata nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal *curriculum*. L'assenza o l'eventuale contemporanea presenza in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione deve essere oggetto di dichiarazione sottoscritta dal candidato che deve essere trasmessa dall'Amministrazione alla Commissione. È preferibile evitare che l'appartenente a una Amministrazione sia nominato componente dell'OIV di un'altra Amministrazione che ha come componente dell'OIV persona appartenente all'Amministrazione del candidato.

revoca dell'incarico<sup>80</sup>; la struttura tecnica permanente<sup>81</sup>; l'indicazione del compenso<sup>82</sup> ed il principio di economicità di gestione<sup>83</sup>.

Tra tali requisiti un ruolo senza dubbio di primo piano deve essere riconosciuto alla necessità di un'elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del *management*, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle Amministrazioni Pubbliche (art. 14, comma 7, d. lgs. cit.)<sup>84</sup>.

È chiaro che la sopraindicata disciplina relativa alla nomina dei componenti dell'Organismo in esame viene a porre un opportuno argine alla discrezionalità della relativa scelta.

Sul punto, tuttavia, il citato art. 14 non chiarisce se i componenti dell'OIV possano appartenere alla Pubblica Amministrazione da cui vengano investiti: il silenzio della norma, ad avviso di chi scrive, può essere interpretato nel senso che l'indipendenza non discende dalla posizione "esterna" del membro prescelto. Ciò

<sup>80</sup> La ex CIVIT ha rilevato che il mandato ha durata triennale, con decorrenza dalla data indicata nel provvedimento di nomina o, in mancanza, dalla presa di possesso. È esclusa, a garanzia dell'indipendenza dell'Organismo, l'automatica decadenza dei componenti dell'OIV in coincidenza con la scadenza dell'organo di indirizzo politico – amministrativo dell'amministrazione che li ha designati. In ogni caso l'eventuale revoca dell'incarico prima della scadenza deve essere adeguatamente motivata e preceduta dal parere della Commissione.

<sup>81</sup> Presso l'Amministrazione deve essere necessariamente istituita un'apposita struttura tecnica permanente, quale necessario supporto dell'OIV. Alla struttura tecnica, nel rispetto del principio di economicità e del costo opportunità delle risorse, devono essere destinate risorse umane e finanziarie adeguate allo svolgimento delle funzioni di supporto alle attività dell'OIV, nonché un adeguato sistema informativo, tenendo conto delle dimensioni e delle specificità organizzative dell'Amministrazione e della esigenza di assicurare, soprattutto in caso di Organismo in forma monocratica, il carattere multidisciplinare delle professionalità.

<sup>82</sup> Deve essere comunicato, in sede di formulazione della richiesta di parere ex art. 14, comma 3, d. lgs. n. 150/2009, il compenso previsto per lo svolgimento dell'incarico. La determinazione del compenso è rimessa all'autonoma decisione dell'Amministrazione, nel rispetto del principio, desumibile dai principi fondamentali sottesi al d. lgs. n. 150/2009, secondo cui devono essere stabiliti importi adeguati alle dimensioni e alla complessità organizzativa dell'Amministrazione stessa, salvaguardando, nel contempo, il profilo della economicità della gestione e del costo opportunità delle risorse, che assume particolare rilievo negli enti di piccole dimensioni.

<sup>83</sup> Per effetto di tale principio devono essere operate scelte congrue e coerenti con le specificità istituzionali, organizzative e dimensionali delle singole Amministrazioni. Conseguentemente, deve essere preferita la costituzione di un Organismo in forma associata nelle ipotesi di enti di ridotte dimensioni di natura omogenea, o dislocati sulla stessa area territoriale, o che trattano problematiche affini. La stessa esigenza si presenta nel caso di consorzi, associazioni e unioni di enti locali. Si deve, inoltre, preferire il ricorso all'OIV costituito presso l'Amministrazione centrale nelle ipotesi di enti da questa vigilati o di sue articolazioni funzionali o territoriali.

<sup>84</sup> I criteri di garanzia illustrati nel testo appaiono formalmente idonei ad assicurare l'indipendenza dell'Organismo e si rafforzano nel caso di OIV a composizione collegiale: cfr. R. GAROFALI, G. FERRARO, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010, 1138.

comporta che i dirigenti appartenenti ai ruoli delle Amministrazioni statali con funzioni ispettive o di controllo<sup>85</sup> possono essere chiamati a far parte degli OIV.

In relazione, poi, agli enti nazionali di ridotte dimensioni si è posto l'ulteriore problema della possibilità di nomina della stessa persona a componente di più Organismi Indipendenti di Valutazione: la ex CIVIT, con la delibera n. 107/2010, ha risolto positivamente la questione, ponendo però la condizione che si tratti di più incarichi in enti di piccole dimensioni che affrontano problematiche affini.

Con la successiva delibera n. 12/2013 (v. *retro*) è stato ribadito che il c.d. principio di esclusività (secondo cui nessun componente può appartenere contemporaneamente a più OIV o Nuclei di valutazione) può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal *curriculum*.

Invero, la rilevanza della materia in esame avrebbe giustificato un maggiore dettaglio di tali ultimi aspetti<sup>86</sup>, vista l'eccessiva genericità dei riferimenti utilizzati (“enti di piccole dimensioni”, “problematiche affini”, “stessa area geografica”).

Si ritiene che i succitati criteri di cui al comma 8 dell'art. 14, proprio perché diretti ad assicurare il carattere di indipendenza di un fondamentale organo di controllo e, quindi, il corretto svolgimento di una delicatissima funzione, siano vincolanti anche per gli Enti locali.

Del resto, in tal senso si colloca la legge n. 15/2009, laddove delega al Governo l'emanazione di una normativa che prescriva ai Sindaci ed ai Presidenti delle Province autonome di nominare i componenti dei Nuclei di valutazione secondo i criteri e le metodologie della ex CIVIT, riconducibili essenzialmente alla verifica dell'indipendenza politica dei prescelti.

Anche se nel d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. non ha trovato espressa attuazione la succitata delega, quest'ultima costituisce comunque un importante parametro a cui non si può non far riferimento per l'esegesi della nuova disciplina in materia di controlli. Ciò comporta, a parere di chi scrive, che i segretari comunali ed i direttori generali possono essere chiamati a far parte dei locali organismi di *internal auditor*, purché siano in possesso dei requisiti prescritti dal citato comma 8 dell'art. 14 e purché non rivestano incarichi gestionali, accorpando alla funzione di controllore quella di controllato.

<sup>85</sup> È opportuno rilevare che in teoria la nomina di un soggetto “esterno” può essere meno garantista se fondata su ragioni di comunanza politica.

<sup>86</sup> Rileva A. ZIRUOLO, *Gli OIV degli enti locali rischiano di essere l'ennesima occasione persa*, cit., 2, che, se si pretende l'esclusività, occorre fissare compensi adeguati, visto che manca una situazione uniforme: una Regione italiana, infatti, riconosce ben 135.000 euro al componente monocratico dell'OIV, mentre un'altra 89.000 euro lordi annui ai tre componenti dell'Organismo. Secondo l'A., inoltre, la previsione di operare nella stessa area geografica lascia intendere una presenza assidua presso l'ente: ciò non dà il giusto rilievo agli attuali strumenti di mobilità.

Non possono, invece, essere nominati componenti dell'OIV le associazioni, le società e, in generale, i soggetti diversi dalle persone fisiche: infatti, la ex CIVIT con la delibera n. 29 del 5 dicembre 2012<sup>87</sup> ( ad integrazione della delibera n. 4/2010, come modificata e integrata dalle delibere n. 107/2010 e n. 27/2012) ha affermato che dalla formulazione dell'art. 14 del d. lgs. n. 150/2009 e, in particolare, dai requisiti richiesti dal relativo comma 7 e dalle incompatibilità indicate nel successivo comma 8, si desume la necessità che la nomina riguardi esclusivamente persone fisiche.

Diversamente da tale ultimo aspetto, non trova soluzione unanime l'ulteriore problema relativo all'individuazione dell'organo competente a nominare gli OIV nell'ambito dei Comuni<sup>88</sup>.

In merito il TAR Campania, con la sentenza n. 1510 del 28 marzo 2012<sup>89</sup>, ha ritenuto che - dal combinato disposto dell'art. 14, comma 3, d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e dell'art. 42, comma 1, T.U. 18 agosto 2000 n. 267 - la competenza alla nomina del Nucleo di valutazione spetta al Consiglio comunale, in qualità di organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Ente, e non al Sindaco, che è semplicemente l'organo responsabile dell'Amministrazione generale del Comune e il suo massimo rappresentante: se, da un lato, ai sensi del citato art. 14, comma 3, d. lgs. n. 150/2009 l'organismo di valutazione deve essere nominato "dall'organo di indirizzo politico-amministrativo", d'altro lato è la stessa legge, con l'art. 42, comma 1, d. lgs. n. 267/2000, a qualificare espressamente come organo di indirizzo politico-amministrativo il Consiglio comunale, con la conseguenza di individuare per le Amministrazioni comunali tale organo come quello competente alla nomina. Questa esegesi, secondo la sopraindicata sentenza n. 1510/2012, è perfettamente conforme al " principio secondo cui la competenza attribuita ai Consigli comunali è circoscritta agli atti fondamentali di natura programmatica o aventi un elevato contenuto di indirizzo politico (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9 giugno 2008 n. 2832 e 31 gennaio 2007 n. 383), se letto alla luce del chiaro enunciato dell'art. 15 del d. lgs. n. 150/2009, che attribuisce appunto all'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente anche compiti di alta programmazione in materia di miglioramento della *performance* ".

<sup>87</sup> La delibera può essere reperita nel sito [www.civit.it](http://www.civit.it).

<sup>88</sup> Sulla riforma dei controlli sugli enti territoriali minori cfr. A. ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi nn. 59 e 127/1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57 ss.; D. SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche, Atti del Convegno di Perugia, 2-3 dicembre 1999*, Roma, 2000, 279 ss.; G. MELONI (a cura di), *I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali*, Milano, 1998.

<sup>89</sup> P. MONEA, *Solo il consiglio comunale nomina il nucleo di valutazione*, in *sole 24 ore*, 11 aprile 2012; F. ANCORA, *Nota a sentenza T.A.R. Napoli, sez. I, 28 marzo 2012 n. 1510, sul potere di nomina dei nuclei di valutazione nei comuni.*, in [www.librafiles.webmonks.it](http://www.librafiles.webmonks.it).

Di diverso avviso è la delibera n. 21/2012 della ex CIVIT<sup>90</sup>, secondo cui deve essere confermato l'orientamento (già espresso sul punto dalla stessa ex CIVIT) che ha individuato nel Sindaco l'organo competente ad adottare il provvedimento di nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione del Comune.

Tali tesi si fonda sull'interpretazione sistematica dell'art. 36 d. lgs. n. 267/2000 (che individua nel Consiglio comunale, nella Giunta e nel Sindaco gli "organi di governo" del Comune, ai quali conseguentemente compete, nei rispettivi ambiti, la determinazione dell'attività di indirizzo politico-amministrativo), dell'art. 42, comma 1, d. lgs. cit. (che individua l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo nel Consiglio comunale, al quale – come rileva testualmente la ex CIVIT – "è riconosciuta la competenza "limitatamente" ad alcuni atti fondamentali espressamente elencati nel secondo comma e tra i quali non sono inclusi provvedimenti di nomina ma soltanto formulazione di pareri o indirizzi al riguardo"), dell'art. 50, commi 1 e 2, d. lgs. cit. (secondo cui il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune e rappresentante dell'ente), dell'art. 4, comma 2 lett. g, l. n. 15/2009 (che in relazione all'esercizio della delega ivi contenuta, per quanto riguarda specificamente gli enti locali, ha stabilito – come principio e criterio direttivo in maniera di valutazione delle strutture e del personale delle Amministrazioni pubbliche – di "prevedere che i Sindaci e i Presidenti delle Province nominano i componenti dei Nuclei di valutazione cui è affidato il compito di effettuare la valutazione dei dirigenti, secondo i criteri e la metodologia stabilita dall'organismo di cui alla lettera f [l'ANAC ex CIVIT] e che provvedono a confermare o revocare gli incarichi dirigenziali conformemente all'esito della valutazione"<sup>91</sup>) e dell'art. 14, comma 3, d. lgs. n. 150/2009 (secondo cui l'Organismo Indipendente di Valutazione è nominato, sentita la Commissione di cui all'articolo 13, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo).

In definitiva, la ex CIVIT, ai fini della nomina dell'OIV o di altro organismo analogo, ha ritenuto di individuare nel Sindaco l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente locale sulla base dell'interpretazione delle sopraindicate norme e sulla base della considerazione che le funzioni del Consiglio comunale sono espressamente circoscritte alla adozione di alcuni atti, la cui elencazione è considerata tassativa<sup>92</sup>, a differenza delle funzioni del Sindaco che sono formulate dal

<sup>90</sup> La delibera indicata nel testo può essere letta per esteso nel sito [www.civit.it](http://www.civit.it).

<sup>91</sup> Afferma F. ANCORA, *Nota a sentenza T.A.R. Napoli, sez. I, 28 marzo 2012 n. 1510, sul potere di nomina dei nuclei di valutazione nei comuni*, cit., 6, che la norma richiamata nel testo non sembra che imponga realmente la nomina dei componenti degli OIV da parte dei Sindaci: infatti, si tratta di una disposizione di indirizzo nei confronti del Governo nell'esercizio della delega, vincolante nei suoi principi e non anche in tutti i suoi dettagli. In sintesi, la disposizione, secondo l'A., serve a stabilire come devono comportarsi i Sindaci e i Presidenti delle Province nel nominare i membri degli OIV, ma non esclude che il Governo, nell'esercizio della delega, possa attribuire ad altri organi il potere di nominare i componenti degli OIV.

<sup>92</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2008, n. 2832, in *Giurisdiz. amm.*, 2008, I, 775; Cons. Stato,

Legislatore in modo tale da poter essere integrate o specificate da parte della fonte regolamentare o statutaria.

La stessa ex CIVIT, poi, ha rilevato come si pongano nella medesima direzione sia l'ANCI<sup>93</sup> sia i singoli Comuni, i quali nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa hanno generalmente individuato nel Sindaco il soggetto competente alla nomina dell'organo di valutazione.

Non si può non rilevare come tale impostazione susciti qualche problema sotto il profilo del rispetto del principio di imparzialità dell'Amministrazione (art. 97 Cost.): in teoria non può del tutto escludersi che la nomina da parte del Sindaco di un OIV di sua fiducia comporti una sorta di appiattimento dell'attività di controllo, che tale ultimo organismo è tenuto ad effettuare sull'attività dell'apparato comunale<sup>94</sup>.

Non a caso, la delicatezza e la centralità dei compiti attribuiti agli OIV, nell'ambito del complesso sistema predisposto dal d. lgs. n. 150/2009 s.m.i., hanno indotto il Legislatore a predisporre una disciplina molta attenta a garantire i profili di autonomia e indipendenza degli stessi OIV (v. *retro*): del resto, molte delle sopraindicate delibere della ex CIVIT sono state adottate proprio per tutelare tali profili in maniera adeguata.

Con questa inequivocabile linea di tendenza non sembra essere del tutto in armonia l'orientamento propenso ad attribuire il potere di nomina dell'OIV al Sindaco e non al Consiglio comunale quale organo rappresentativo di tutte le forze politiche locali<sup>95</sup>.

In ogni caso la succitata problematica relativa all'individuazione dell'organo competente alla nomina degli OIV fa emergere ancora una volta – proprio per

sez. V, 31 gennaio 2007, n. 383; Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2007, n. 6358, in *Giurisdiz. amm.*, 2007, I, 1827; Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2629, *ibidem*, 2010, I, 611 e T.A.R. Calabria, 7 aprile 2011, n. 263, *ibidem*, III, 2011, 772. Sul fatto che nel d. lgs. n. 267 esistono diverse disposizioni che conferiscono ai Consigli comunali funzioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dall'art. 42, cfr. V. ANTONELLI, *Politica e amministrazione in relazione agli organi di vertice del Comune*, in *Diritto e società*, 2001, n. 558, nt. 38.

<sup>93</sup> Cfr. ANCI-Applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 sugli enti locali: Linee guida dell'ANCI in materia di ciclo della performance, 9 marzo 2011 e Risposta a quesito del Comune di Cantù da parte della CIVIT, Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle Amministrazioni pubbliche, reperibili rispettivamente nel sito dell'ANCI e in quello della CIVIT.

<sup>94</sup> Nell'ambito indicato nel testo sarebbe preferibile un sistema di nomina dell'OIV effettivamente in grado di rispettare il principio di imparzialità dell'Amministrazione, magari attraverso l'attribuzione di tale potere di nomina ad un organismo esterno.

<sup>95</sup> In generale sul punto cfr. F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, 55 ss.; ID., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico, il caso della alternanza*, in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico (dagli anni 30 all'alternanza)*, Milano 2001, 279 ss.; F. CIUCCI, *Valutazione e pubblica amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, 2010, 11 ss.; G. LA TORRE, *Spunti di riflessione sulle valutazioni della performance*, in *Amm. it.*, 2011, 1281 ss.; R. NOBILE, *Il piano delle performance. Contenuto ed elementi di criticità*, in *Comuni d'Italia*, 209, 5 ss.

i riflessi che tale nomina può avere sull'attività di monitoraggio e, quindi, sul complessivo sistema delineato dal d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. – la fondamentale importanza della rigorosa applicazione dei sopraindicati criteri fissati per la nomina degli Organismi di valutazione.

## 8. Conclusioni

Con la riforma varata dal d. lgs. n. 150/2009 si ridisegna il sistema dei controlli<sup>96</sup>, incentrandolo – come detto – su una stretta sinergia tra gli OIV e l'ANAC (ex CIVIT)<sup>97</sup>.

In particolare, il decreto di riforma ha ricondotto in un unico sistema integrato la funzione di controllo (monitoraggio), pianificazione, misurazione, valutazione<sup>98</sup>, incentivazione e rendicontazione (*accountability*) della *performance*<sup>99</sup>: in tale visione sistemica sussiste tra le citate funzioni uno stretto collegamento, nel senso che, ad esempio, la funzione della valutazione è priva di ogni efficacia se non è inserita in un contesto in cui le altre fasi non vengano attuate in maniera appropriata e coerente.

<sup>96</sup> Dal coordinamento tra la disciplina previgente e quella dettata dal d. lgs. n. 150/2009 s.m.i. emerge una nuova fisionomia del sistema dei controlli interni della P.A., le cui principali novità sono non solo l'istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione della *performance* ma anche la sostituzione della valutazione della dirigenza con la misurazione e valutazione della *performance*. Lo stesso d. lgs. n. 150/2009 tende, tra l'altro, a rendere effettiva – anche mediante le indicazioni dell'ANAC sugli *standard* di qualità – la partecipazione del cittadino e degli altri portatori di interessi (*stakeholders*) alla fase della valutazione: il livello di *customer satisfaction* funge non solo da stimolo per la crescita della qualità dei servizi, ma anche da presupposto per il giudizio sulle *performance* e per l'attribuzione dei premi.

<sup>97</sup> Gli Organismi Indipendenti di Valutazione operano – come accennato nel testo - in un arco temporale che, con i suoi sei anni, supera quello di una legislatura completa, con la conseguenza, tra l'altro, di stemperare gli aspetti critici ricollegati alla eterogenità della composizione. L'obiettivo della sopraindicata sinergia tra ANAC ed OIV è quello di elevare il livello professionale di questi ultimi, attraverso l'effettuazione di una rigorosa selezione dei componenti, in modo da assicurare un efficace espletamento della relativa funzione.

<sup>98</sup> Il d. l. n. 5 del 9 febbraio 2012 all'art. 1, dopo aver previsto che le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'Amministrazione sono trasmesse in via telematica alla Corte dei conti, afferma che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

<sup>99</sup> La delibera n. 1 del 5 gennaio 2012 della ex CIVIT ha incisivamente sottolineato che “è necessario garantire una maggiore integrazione tra i sistemi (di misurazione e valutazione della *performance*) e i Piani (della *performance*) in quanto parti integranti del medesimo ciclo di gestione della *performance*”. Per questa ragione tale delibera – reperibile in [www.civit.it](http://www.civit.it) – tratta in maniera congiunta dei citati sistemi e piani.

In altri termini, deve escludersi che il controllo, l'organizzazione e la gestione si pongano – analogamente a quanto è avvenuto in passato – come aspetti privi di un reale coordinamento: al contrario, devono tutti essere funzionalizzati ad un rapporto di causa-effetto. Tuttavia, non bisogna incorrere nell'eccesso opposto: infatti, un'organizzazione esasperatamente ripiegata su controllo e misurazione rischia di perdere di vista la sua principale ed istituzionale funzione, con la conseguenza di accentuare l'aspetto burocratico dell'organizzazione pubblica e di determinare alti costi economici per la predisposizione dei sistemi di misurazione e delle attività connesse<sup>100</sup>.

Ebbene, alla luce di quanto esaminato nelle pagine precedenti, si possono ritenere superabili le preoccupazioni sollevate all'inizio del presente lavoro (v. *retro* par. 2) relativamente alla possibilità che per gli OIV (e, più in generale, per l'attuale sistema di controllo) nascano gli stessi paralizzanti problemi attuativi sorti nel previgente sistema. Infatti, a detta di chi scrive, il decreto di riforma –

<sup>100</sup> Anche in questo caso uno dei principali ostacoli al corretto funzionamento del succitato sistema integrato di controllo, misurazione e valutazione della *performance*, è l'atteggiamento culturale che si identifica nella tendenza ad interpretare l'implementazione di tale sistema quale adempimento richiesto dalla legge e non come reale esigenza, con l'effetto – tra l'altro – di determinare il Insomma, il sopraindicato sistema integrato si pone quale struttura portante su cui poggia il nuovo modello organizzativo e funzionale della nostra Amministrazione Pubblica. In questo contesto la necessità di assicurare servizi pubblici in linea con gli *standard* europei, la particolare strutturazione della società moderna e la complessità dei procedimenti impongono un modello organizzativo e funzionale di Pubblica Amministrazione che sia effettivamente in grado di utilizzare le nuove tecnologie per dare una risposta rapida ed efficace alle esigenze dei cittadini; prevalere della finanza sulla gestione in conseguenza dell'ampliamento del ruolo di controllo trasversale del Ministero dell'Economia. In merito L. HINNA, relazione al seminario *La valutazione delle performance nella p.a. in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche*, tenutosi a Roma il 27 gennaio 2012, opportunamente augura di uscire dalla logica dell'adempimento per norma e di orientarsi verso quella dell'esigenza gestionale. In effetti, alla nostra P.A. è mancata proprio la cultura della valutazione, osteggiata dai dirigenti in quanto scomoda per il suo ingenerare conflittualità. Tutto questo ha determinato da un lato l'appiattimento delle *performance* – addebitabile alla mortificazione dei meritevoli attraverso la distribuzione dei premi in misura uguale – dall'altro lato l'abbandono della gestione della più rilevante risorsa della P.A. In pratica, il sistema integrato indicato nel testo si pone quale struttura portante su cui poggia il nuovo modello organizzativo e funzionale della nostra Amministrazione Pubblica. In questo contesto la necessità di assicurare servizi pubblici in linea con gli standard europei, la particolare strutturazione della società moderna e la complessità dei procedimenti impongono un modello organizzativo e funzionale di Pubblica Amministrazione che sia effettivamente in grado di utilizzare le nuove tecnologie per dare una risposta rapida ed efficace alle esigenze dei cittadini: sul punto M. S. RIGHETTINI, relazione al seminario *La valutazione delle performance nella p.a. in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche*, tenutosi a Roma il 27 gennaio 2012, rileva che bisogna concentrarsi sul rapporto tra sistemi di valutazione e flussi informativi determinati dall'innovazione tecnologica indicata nel testo: se c'è uno scarso sistema informativo, c'è una scarsa *performance*. Bisogna anche evidenziare che nelle P. A. in cui manca la concorrenza tipica del mercato, l'efficacia e l'efficienza si collocano su livelli minimali, in quanto, non ponendosi alcun problema di sopravvivenza, come invece si pone per le imprese soggette ai noti meccanismi di competizione, non c'è alcuna spinta verso la ricerca di ottimali scelte organizzative e, soprattutto, verso sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*.



pur con qualche criticità – contiene una disciplina che è capace di scongiurare le paventate preoccupazioni.

Anche le non poche problematiche connesse agli Organismi Indipendenti di Valutazione (v. *retro*) possono trovare, pure attraverso la fondamentale funzione di accompagnamento<sup>101</sup> dell'ANAC, adeguate soluzioni nella disciplina dettata dal decreto di riforma, nonostante l'accennata necessità di rimodulare alcuni punti.

Tuttavia, ai sopraindicati fini non è sufficiente la sola legge: è necessario, invece, che vi sia anzitutto un cambiamento culturale.

Si pensi, infatti, all'introduzione – in passato – di tante riforme scarsamente applicate (o applicabili) ed al deprecabile atteggiamento dei previgenti organi di controllo propensi ad imporre la misurazione solo per sanzionare i comportamenti formalmente non conformi alle norme piuttosto che per migliorare la gestione. Si pensi, inoltre, alla scarsa interazione tra giuristi ed aziendalisti (che ha impedito di affrontare col giusto approccio problemi reali) ed allo stigmatizzabile orientamento, tipico soprattutto del precedente sistema<sup>102</sup>, di operare un appiatti-

<sup>101</sup> Uno degli aspetti qualificanti del decreto di riforma è costituito dallo spostamento dell'attenzione dal controllo all'accompagnamento: quest'ultimo risulta essere più efficace del primo in ordine al raggiungimento della *performance* programmata. Qualora il controllo verta non su tale ultimo aspetto ma su meri adempimenti formali, è inevitabile che, in mancanza di un adeguato sistema di misurazione e valutazione, si finisca per sanzionare chi opera a volte sbagliando e non paradossalmente chi non opera affatto, il quale, così, non corre alcun rischio di incappare in qualche forma di responsabilità: tale situazione ha portato col tempo ad una vera e propria stratificazione della burocrazia ad evidente discapito del merito, creando di fatto i presupposti perchè il manager pubblico potesse arrivare ad eludere uno dei suoi compiti più importanti e cioè quello di assumersi i rischi derivanti dalla gestione.

<sup>102</sup> S. CASSESE (a cura di), *Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, Bologna, 1989; ID., *I controlli della pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; M. CLARICH, *Privatizzazione e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, 1995, 519; G. CORSO, *Le norme costituzionali sull'organizzazione in AA.VV.*, *La pubblica amministrazione nella Costituzione, Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 16-18 settembre 1993), Milano 1995, 25; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, parte I, vol. 2, 1217 ss.; ID., *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002; ID., *I controlli amministrativi*, in AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario al d. lgs. 29/1995*, a cura di F. CARINCI, Milano, 1995; G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Bari, 1990; G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV. *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 209 ss.; A. FALCONE, *La "mezza" privatizzazione della dirigenza pubblica al vaglio della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 38; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, Milano, 2003; ID., *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003; ID., *Autorità amministrative indipendenti: funzione di controllo e funzione sanzionatoria*, in *Diritto amministrativo* 1995, 629 s.; ID., *Funzione di controllo e processo decisionale della pubblica amministrazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002, 71 s.; ID., *Sistema dei controlli: questioni vecchie e nuove*,

mento totale nella valutazione, arrivando a demotivare anche chi tende quotidianamente al miglioramento di se stesso e della qualità del servizio pubblico.

Del resto, qualsiasi rivoluzione tecnica è destinata a fallire se non poggia le sue basi su un concreto cambiamento culturale. In mancanza del giusto approccio culturale ogni riforma è inesorabilmente destinata ad avere solo una dimensione burocratica con costi elevati e scarsissimo impatto sociale: è sbagliato, quindi, imporre una riforma con legge se non nella misura in cui si creano le condizioni per dividerne i principi ed i valori sottostanti.

L'auspicato cambiamento culturale può essere agevolato da strumenti specificamente orientati ad implementare le innovazioni introdotte: si pensi, ad esempio, al supporto della formazione ed alle strutture di indirizzo, di accompagnamento o di controllo<sup>103</sup>.

Il succitato cambiamento culturale è condizione essenziale anche e soprattutto per una buona Amministrazione, trasparente, corretta, innovativa ed efficiente, che – a sua volta – in questo modo può diventare un fondamentale strumento per la ripresa economica ed istituzionale del Paese: la Pubblica Amministrazione, vista come una grande azienda, non solo produce beni a valore aggiunto per il cittadino–cliente, ma può anche determinare (grazie ai circa tre milioni e mezzo dipendenti: il 30% di tutti i lavoratori “regolari” del nostro Paese) un aumento di 1-2 punti del PIL<sup>104</sup>, incrementando la propria produttività attraverso una razionalizzazione delle risorse incentrata sui necessari investimenti nell’innovazione tecnologica e nell’informatizzazione<sup>105</sup>.

in *Atti del convegno di studi “Pubblica amministrazione e controlli: gestione, legittimità e risultato”*, Bergamo, 27 novembre 2009; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo, I. Stato, persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Milano, 1986; M. PAOLONI, *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici non economici*, Torino, 1999, 42 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale dopo il d. leg. n. 29/1993*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, 299; G. TREVES, *L’organizzazione amministrativa*, Torino, 1975; G. ZANOBINI, *I caratteri particolari dell’autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931.

<sup>103</sup> In tale ambito, secondo chi scrive, un forte ostacolo al sopraindicato cambiamento culturale è rappresentato dalla profonda crisi morale della P.A. italiana, scaturita dalla creazione, al suo interno, di privilegi elitari, a sua volta riconducibile ad una serie di ulteriori fattori: la non operatività dei sistemi di controllo e di misurazione; l’interpretazione della premialità come meccanismo da attivare “a pioggia”; la rinuncia, da parte del dirigente, alla funzione datoriale; la mancata osservanza degli *standard* di qualità dei servizi; l’omessa fissazione degli obiettivi; la scarsa attuazione del principio di trasparenza. Il cambiamento culturale citato nel testo costituisce anche una variabile dipendente da molteplici fattori, tra i quali vanno segnalati la comunicazione, il processo decisionale, le risorse disponibili, ma soprattutto la *leadership* ed il coinvolgimento dei soggetti.

<sup>104</sup> In questi termini N. ROSSI, intervista a *L’imprenditore*, numero 3, marzo 2007, 23. Più in generale si rinvia anche a E. BORGONOVÌ, *Pubblico. Ripartire dalle virtù*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2007 ed a G. PALIOTTI, *Precari, tra Stato e impresa, 146 mila stabilizzazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 aprile 2007, 4.

<sup>105</sup> La notevole mole di dipendenti pubblici costituisce una straordinaria opportunità, in quanto un’oculata gestione di questa fondamentale risorsa (il cui livello di scolarizzazione è mediamente su-

## INDIPENDENT ORGANIZATIONS FOR THE EVALUATION IN THE PUBLIC SECTOR: DISCIPLINE AND CRITICAL ASPECTS

by Paolo Tanda

### Abstract

This paper investigates the synergy between the Independent Organizations for the Evaluation (Organismi Indipendenti di Valutazione - OIV, the so-called supervisor people), the National Anti-corruption Authority for the evaluation and transparency of the Public Administrations, (Autorità Nazionale Anticorruzione per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche - ANAC), the management system and the staff (executives and clerical). The last one is subjected to the monitoring and the supporting and not to a real control, which is peculiar to the systems and not to the people. This synergy is provided for by the complex system of measurement and evaluation of the performance introduced by the Legislative Decree n° 150/2009.

It is pointed out how the legislator moved from the external auditing of the State Audit Court they moved to the financial auditing and to the operational auditing to come to the current performance internal auditing. Then it has been analyzed the competences – of the utmost importance for the complex system under examination – given to the Independent Organization for the Evaluation and to the connected issues related to how to determine the Public Administrations concerned with the organization of the OIV and with their real independence.

Finally, the paper examines closely the system of rules provided for in the Legislative Decree n° 150/2009 as to the appointment of the members of the Independent Organizations for the Evaluation, as it is one of the most important aspects through which the decree of reform wants to guarantee the basic nature of independence of the OIV.

periore del 10-12% rispetto agli altri settori economici) può incidere profondamente su molti aspetti qualificanti della struttura pubblica (efficienza, efficacia, qualità dei servizi, benessere organizzativo dei dipendenti ecc.) e in definitiva sul recupero di competitività dell'intero sistema economico italiano, dato che l'incremento di efficienza in termini di pochi punti percentuali può portare – come accennato nel testo – ad un aumento di 1-2 punti del PIL. Del resto, si rinviene nei dipendenti pubblici una chiara domanda di partecipazione al processo organizzativo, scarsamente intercettata dal settore pubblico per carenza di managerialità. Invece, il settore del volontariato civile, a differenza di quello pubblico, ha dimostrato capacità di saper proporre valori sociali aggreganti, come si evince dall'alta percentuale dei dipendenti pubblici coinvolti in attività di volontariato. Conseguentemente, nella P.A. rinunciare a misurare ed a valutare le risorse umane significa rinunciare al principale fattore di reale miglioramento della *performance*, abdicando di fatto all'intera funzione gestionale pubblica.