

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 16/12/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/38911-la-valutazione-della-performance-nelle-pa-dopo-la-riforma-madia>

Autore: Emilio Corteselli

La valutazione della performance nelle PA dopo la riforma Madia

La valutazione della performance nelle PA dopo la riforma Madia

Abstract

L'articolo, riconducibile nelle intenzioni dello scrivente al SSD SPS/04 , intende ripercorrere tutto il flusso politico-legislativo, che a partire dai primi anni '90, ha introdotto in Italia il Sistema dei controlli interni; il percorso arriverà fino al recente decreto Madia, che, pur mancando il grosso dei decreti attuativi, fa riferimento sistemico alla valutazione dei dirigenti (segnatamente nell'art. 11) come elemento fondante per la conferma o la destituzione dei dirigenti. L'articolo finisce con una riflessione critica, di stampo personalistico, sulla eccessiva proliferazione normativa.

1. INTRODUZIONE

È entrato in vigore il 2 luglio 2016 il decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 2016, n.105, pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Serie Generale) del 17 giugno 2016, n. 140 che regola le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni. Il Regolamento affida al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni di promozione e di coordinamento delle attività di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

1. revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della performance, organizzativa ed individuale;
2. progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;

3. raccordo con il sistema dei controlli interni;
4. valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
5. revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Nell'ottica della semplificazione del quadro regolativo, il provvedimento mira, da un lato, a ridurre gli oneri informativi posti a carico delle amministrazioni e, dall'altro, ad introdurre regimi differenziati per la misurazione e la valutazione della performance in ragione della tipologia e delle dimensioni delle amministrazioni. A tal fine, il Dipartimento predisporrà linee guida che semplifichino gli aspetti procedurali e documentali del ciclo della performance; promuoverà interventi presso le amministrazioni che consentano un progressivo rafforzamento della capacità amministrativa e delle competenze necessarie a sviluppare la valutazione della performance; favorirà la sperimentazione e il confronto tra buone pratiche. Il Dipartimento si avvarrà dell'indirizzo tecnico-metodologico della Commissione tecnica per la performance. Per assicurare l'indipendenza del processo di valutazione, in particolare con riferimento ai criteri di selezione e nomina degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), il Dipartimento costituirà l'Elenco nazionale dei componenti degli OIV. Il Regolamento ha previsto che con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da emanarsi entro il 30 ottobre 2016, siano stabiliti anche i limiti relativi all'appartenenza a più organismi indipendenti di valutazione, nonché criteri e parametri di riferimento per i compensi.

Il Dipartimento, inoltre, promuoverà la Rete Nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche al fine di valorizzare le esperienze di valutazione esterna delle pubbliche amministrazioni. Tale disciplina sarà integrata in con le disposizioni dei decreti legislativi di cui alla legge 7 agosto 2015, n.124,¹ in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni.²

¹ Legge Madia

² Cfr La Riforma Madia e le novità sul fronte della valutazione delle performance Mita Marra - Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione settembre-ottobre 2015, n.14

2. IL QUADRO NORMATIVO ANTECEDENTE LA RIFORMA

Il decreto legislativo 150/2009, meglio noto come Riforma Brunetta, è stato a lungo discusso per il messaggio fortemente sanzionatorio assegnato alla valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni³. Se questo tema si è rapidamente annacquato fino praticamente ad uscire dal dibattito, altri due assi portanti della riforma sono stati più duraturi: il primo è il richiamo al ciclo della performance, con l'introduzione dei piani e delle relazioni di performance annuali "a scorrimento triennale"; il secondo è l'introduzione di obblighi specifici in tema di trasparenza che ogni amministrazione deve richiamare nel Piano triennale della trasparenza e dell'integrità e tramite la pubblicazione di tutta una serie di informazioni nella pagina della "Trasparenza, valutazione e merito", quest'ultima obbligatoriamente presente nei siti web di tutti gli enti pubblici ed organizzata seguendo una determinata struttura. In attuazione del decreto 150, sono tornati sulla materia, con specificazioni ed ulteriori obblighi, le delibere CiVIT 105/2010 "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"; 2/2012 "Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"; 50/2013 "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016"⁴; quindi, il decreto legislativo 33/2014 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"; infine, la delibera ANAC n. 144/2014: "Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni".

E' stato poi attivato da ANAC in collaborazione con il CNR il Portale della Trasparenza, destinato a contenere le principali informazioni sulla performance e sulle attività in materia di trasparenza ed anticorruzione delle singole amministrazioni. Se da una parte queste disposizioni hanno tracciato la strada per una maggiore e più sistematica politica della trasparenza delle amministrazioni pubbliche italiane, va anche rilevato che questi obblighi, non sempre coerenti e con diversi problemi di duplicazione, producono anche significativi

³"i ben noti fannulloni"

⁴Cfr di Emilio Corteselli in *L'Amministrazione Italiana* (rivista mensile delle amministrazioni statali, degli enti e delle organizzazioni tributarie -Barbieri Editore srl-pubblicazione del mese di aprile 2011: "Sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali".

oneri aggiuntivi per la PA e in diversi casi si traducono in applicazioni meramente adempimentali, con siti web formalmente corretti ma insignificanti dal punto di vista dei contenuti; inoltre, un rapido sguardo al Portale della Trasparenza, che include Ministeri, Enti pubblici ed Università, mostra un deciso sbilanciamento dei dati pubblicati sul fronte della pianificazione piuttosto che sui risultati delle attività e comunque vi è una netta preferenza per documenti e relazioni, piuttosto che per tabelle e numeri. Insomma, la strada per la trasparenza come strumento per rendere più comprensibile cosa fa la pubblica amministrazione e quali risultati produce, è iniziata ma è ancora lunga da percorrere. Proprio il tema della trasparenza è stato nuovamente toccato dalla riforma della PA approvata ad agosto 2015⁵.

La legge 124 (Riforma Madia), all'art. 7, segnala l'esigenza di apportare alcuni correttivi al decreto 33/2013; essa, richiama inoltre l'importanza degli open data e della trasparenza della PA come migliore politica contro la corruzione e delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per razionalizzare, semplificare ed integrare gli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza. La legge 124/2015 dispone inoltre l'obbligo per la PA di pubblicare alcuni indicatori di particolare rilievo, e cioè:

- le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici;
- il tempo medio di attesa per le prestazioni sanitarie di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale;
- il tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti ed il numero delle imprese creditrici, aggiornati periodicamente;
- le determinazioni dell'organismo di valutazione.

Per quanto preliminari e tutte ancora da sviluppare, sembrano corrette le indicazioni della riforma che prefigurano da una parte la semplificazione della molteplicità di obblighi di pubblicazione introdotti negli ultimi anni e dall'altra la previsione di alcuni indicatori chiave da pubblicare obbligatoriamente. Ma perché tanta attenzione al tema della trasparenza e cosa lega questo tema a quello più generale del miglioramento della performance della

⁵ Cfr Legge 124 del 7 agosto 2015 meglio nota come Riforma Madia

pubblica amministrazione? Innanzitutto va ricordato che questo tema è ampiamente presente nell'attuale dibattito internazionale *sull'open government*. Vari sono gli esiti attesi dall'apertura di dati pubblici⁶, tra cui promuovere l'accountability delle amministrazioni, sostenere il maggior coinvolgimento dei cittadini nelle scelte e nelle modalità di erogazione dei servizi, promuovere l'innovazione, favorire la crescita economica. Facendo un confronto con il dibattito e le esperienze internazionali, è possibile notare che in Italia è stato promosso un particolare tipo di trasparenza incentrato sul fronte del diritto-dovere all'informazione, ma soprattutto sull'obiettivo di incrementare il controllo diffuso sulla pubblica amministrazione.

Questo tema è stato chiaramente esposto dal decreto legislativo 150/2009 che all'art. 11 comma 1 dichiarava che: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale (...) allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”. Secondo uno dei maggiori ispiratori della riforma del 2009, Pietro Ichino⁷, di fronte ad una PA autoreferenziale era necessario “rendere immediatamente accessibili in rete tutti i dati inerenti al funzionamento delle amministrazioni e agli obiettivi assegnati a ciascun dirigente; far sentire il più possibile ai politici e ai dirigenti delle strutture pubbliche il fiato dell'opinione pubblica sul collo e vigilare contro l'ingerenza indebita dei politici nella gestione, offrendo una sponda solida ai dirigenti più corretti e professionalmente dotati che vi si oppongono”.

Questa impostazione è stata ancora ripresa dalla riforma del 2015, che sottolinea esplicitamente il rapporto tra open government e lotta alla corruzione; insomma, trasparenza come controllo diffuso contro l'illegalità, prima di tutto e poi come stimolo a migliorare i risultati dell'azione pubblica. L'ipotesi causa-effetto richiama il meccanismo di “naming

⁶ Cfr Ubaldi 2013

⁷ Pietro Ichino ([Milano, 22 marzo 1949](#)) è un [giurista](#), [giornalista](#) e [politico italiano](#). Già [deputato](#) dal [1979](#) al [1983](#) come indipendente eletto nel [Partito Comunista Italiano](#) e senatore dal [2008](#) al [2013](#) eletto nel [Partito Democratico](#), è senatore eletto nella circoscrizione Lombardia nella lista [Con Monti per l'Italia](#) e docente ordinario di [Diritto del lavoro](#) nell'[Università degli Studi di Milano](#). A febbraio 2015, ritorna nel PD di [Matteo Renzi](#).

and shaming” identificato da Pawson e Tilley⁸: secondo questo schema di azione, si cerca di trasformare un comportamento deviante o caratterizzato da bassa performance tramite un percorso che prima identifica il soggetto deviante, poi rende pubblico il suo operato, quindi lo sanziona⁹, in attesa della risposta che dovrebbe prevedere il tentativo del soggetto deviante di rientrare nei ranghi.

E’ venuto il momento di discutere in che misura queste ipotesi hanno retto alla prova dei fatti e se sono possibili e praticabili nuovi percorsi di trasparenza più chiaramente incentrati sul miglioramento della performance. In che misura le PA sono state oggetto di attenzione per la mancata pubblicazione di dati e quante di esse si sono attrezzate per agire meglio? In quali termini la trasparenza si è tradotta nel miglioramento dei dati di performance degli Enti? E cosa si può fare per il miglioramento in termini sia di efficacia, sia di efficienza? In primo luogo, non si può non osservare come la politica nazionale per la trasparenza ponga l’attenzione esattamente sul polo opposto rispetto a quanto avviene a livello internazionale. In questo dibattito, il meccanismo che giustifica l’investimento per la trasparenza della PA si basa sull’assunto che essere trasparenti significhi essere più credibili; in altre parole, la trasparenza è una ‘proprietà’ della reputazione degli enti pubblici e quindi un elemento su cui le amministrazioni sono chiamate ad entrare in competizione virtuosa. Se si intende costruire una nuova pubblica amministrazione capace di innovarsi ed avere un migliore dialogo con i cittadini, probabilmente dovremo concentrarci più sulle eccellenze che sui ritardatari, più sulla costruzione di credibilità e su sistemi di trasparenza efficaci che sul controllo di potenziali devianze attraverso la produzione di documenti e attestazioni.

In secondo luogo, l’incentivo della trasparenza non può vivere e proliferare se si basa solo su aspetti formali¹⁰, ma bisogna spostare l’attenzione su aspetti sostanziali dell’azione pubblica. Uno dei più potenti meccanismi di competizione fra enti è quello del

⁸ Si tratta di un approccio che si pone esplicitamente in antitesi alla logica controfattuale. Si tratta della realist (o realistic) evaluation, termine che traduciamo con “valutazione realista”. Di essa sono proponenti ed esponenti principali due studiosi inglesi, Ray Pawson e Nick Tilley, coautori di una monografia-manifesto pubblicata nel 1997, *Realistic Evaluation*, e di numerosi saggi ed articoli negli anni successivi [Pawson 2002; 2006; Pawson e Tilley 1997; 2004].

⁹ Ad esempio tramite critiche, censure, reprimende...),

¹⁰ Ad esempio su Piani e Relazioni di performance, che interessano pochi addetti ai lavori e comunque riguardano aspetti di processo più che di risultato.

benchmarking¹¹, che può favorire valutazioni e scelte autonome da parte di cittadini ed utenti. Quando sono resi disponibili informazioni coerenti e comparabili tra le performance di enti omogenei, i cittadini possono compiere scelte informate ed in genere lo fanno; i ricercatori ed i valutatori possono elaborare analisi e comparazioni; ecc. Promuovere la raccolta e pubblicazione di alcuni, pochi dati di performance comparabili per le varie categorie di enti, magari cominciando da alcuni settori strategici, dovrebbe essere un punto nell'agenda della PA dei prossimi anni¹². Inoltre, trasparenza e open government aprono nuove prospettive nel modo di lavorare della PA con gli utenti e richiedono anche una nuova generazione di funzionari, capaci di interagire diversamente con le tecnologie, saper trattare e presentare i dati, interagire con i cittadini, ad esempio con le diverse forme di feedback che da questi arriveranno sempre più in futuro alla PA tramite i social network a scapito dei vecchi questionari di valutazione, ad esempio. Si tratta di competenze nuove che richiedono quadri logici, tecniche e formazione specifica, indispensabili a creare la pubblica amministrazione del futuro¹³.

2.1 La prevalenza del controllo formale sul controllo sostanziale.

Perché non esiste una cultura valutativa, nel senso attuale del termine, diffusa e condivisa? Una risposta a questo deficit può essere proposta basandosi sull'evoluzione della cultura burocratica italiana; infatti una valutazione delle organizzazioni pubbliche e delle persone che ci lavorano è sempre stata fatta, ma su presupposti diversi da quelli odierni. Il funzionamento della pubblica amministrazione italiana è stato interpretato attraverso l'uso di un modello ottocentesco che si rifaceva alla cultura positivista¹⁴; l'organizzazione complessa era vista come un insieme di componenti semplici che svolgono azioni

¹¹ Cfr di Emilio Corteselli in *L'Amministrazione Italiana* (rivista mensile delle amministrazioni statali, degli enti locali e delle organizzazioni tributarie -Barbieri Editore srl-pubblicazione del mese di aprile 2011: "Sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali".

¹² Cfr a questo proposito il progetto Hospital Compare americano, dove i cittadini possono comparare la performance di tutti gli ospedali sulla base di una serie di indicatori chiave, incluse le valutazioni di qualità fornite dai cittadini stessi.

¹³ Cfr Pawson, R. e Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London. Ubaldo B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, no. 22, OECD Publishing.

¹⁴ Cfr modello burocratico di Max Weber

elementari definibili con regole determinate in ogni dettaglio. Se ogni componente del meccanismo svolge la propria funzione correttamente, tutta la macchina è efficiente e svolge il compito per il quale è stata creata.

Chi ha saputo governare meglio il modello organicista ottocentesco è stata la cultura burocratico-giuridica che ha interpretato la pubblica amministrazione come un insieme di “organi” che svolgono specifiche “funzioni”. Gli organi e le funzioni sono governati da regole precise e ben definite, le leggi, che permettono di attuare i due principi cardine del funzionamento democratico della PA previsti dalla Costituzione italiana: l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione. Quindi la valutazione sul corretto funzionamento della PA è consistita, per anni, essenzialmente sul controllare che ogni organo svolgesse le funzioni assegnate secondo quanto previsto dalle norme. In definitiva era un controllo sugli atti adottati dalla pubblica amministrazione in quanto essa agiva solo per provvedimenti pubblici: ogni azione della PA era scomposta, e lo è tuttora, in azioni facenti parte di un procedimento amministrativo predefinito dalla legge e la cui conclusione consiste nell'adozione di un provvedimento. La modalità di funzionamento della PA sancisce il principio che la forma è la sostanza dell'agire amministrativo. Sono gli anni della proliferazione dei controlli preventivi sugli atti da parte di svariati organismi pubblici istituiti tramite norme¹⁵.

La valutazione positiva sulla imparzialità, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione consisteva esclusivamente sulla regolarità degli atti adottati poiché, da tale regolarità, non poteva che discendere il buon andamento dell'azione pubblica. In tale contesto la cultura giuridica si afferma sempre più come la cultura necessaria e sufficiente al corretto funzionamento della PA; questa cultura e gli uomini che ne detengono i saperi, è la cultura dominante nella gestione del potere pubblico in Italia; ma mentre tale potere afferma il suo dominio, la società italiana attraversa un forte cambiamento tecnologico e sociale derivato dalla diffusione dell'informatica, della telematica e delle nuove tecnologie. Le comunicazioni e le azioni sociali avvengono in tempi sempre più rapidi e necessitano di risposte pubbliche altrettanto sollecite. Il legislatore si rende conto, sotto la pressione sociale, che la PA è intrinsecamente insufficiente a dare risposte adeguate, perché

¹⁵ Co.Re.Co., Corte dei Conti, TAR, ec

l'adeguamento ai bisogni sociali necessita di continui adattamenti che si possono attuare solo con modifiche normative; la lentezza a fornire le risposte alle necessità operative diventa il principale elemento del distacco tra la pubblica amministrazione e i cittadini .

2.2 L'ondata riformatrice.

Intorno ai primi anni '90 una nuova cultura, di matrice economicista ed efficientista, si affaccia nella gestione del potere amministrativo: viene introdotto il controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni come sistema di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione; si introduce la misurazione di variabili come indicatori di efficienza ed efficacia ed il controllo economico e non più solo finanziario sul funzionamento delle organizzazioni pubbliche. Nonostante tale sviluppo culturale ed operativo, la cultura di tipo economico stenta a raggiungere il potere detenuto da quella giuridica; in alcuni casi diverge e si scontra con i tecnicismi giuridici, ma rimane subalterna alla formulazione ed approvazione delle norme regolatrici. Così si assiste ad un atteggiamento schizofrenico del sistema giuridico italiano: da una parte si vogliono premiare i comportamenti efficienti dei funzionari e dei dirigenti e dall'altra si puniscono severamente le difformità in base ai controlli formali sugli atti e sui procedimenti. I cittadini e le imprese, in questa situazione, sono ormai totalmente insofferenti verso una pubblica amministrazione diventata autoreferenziale e tanto inefficiente da mettere a rischio il funzionamento del tessuto economico e sociale del paese.

Da questo fallimento , alla fine degli anni 2000, compare la terza cultura: quella di matrice sociologica e psico-sociale che prevede l'adozione di modelli partecipativi nella governance dei territori e di trasparenza nei comportamenti delle PA. Nasce il D. Lgs. 150/2009 che prevede la valutazione delle performance complessive delle amministrazioni pubbliche ed individuali delle persone che vi lavorano. La confusione che l'introduzione di un ulteriore modello culturale e comportamentale ha generato, è stata enorme perché tale modello non è stato preceduto da un adeguato piano nazionale di formazione e riconversione del personale esistente o dalla acquisizione di personale già formato. Altrettanto forte è l'incompatibilità generata da modelli organizzativi non adeguatamente integrati nelle regole applicative . Non è pensabile che un dipendente pubblico mantenga contemporaneamente una adesione procedurale alle direttive, una assunzione di responsabilità per scegliere i comportamenti

più efficienti ed una discrezionalità per il raggiungimenti dell'efficacia voluta da cittadini ed imprese in un sistema punitivo di norme che indicano il contemporaneo perseguimento di strade differenti e contrapposte.

Nel tentativo di dare finalmente un impulso riformatore definitivo, vengono emanate altre norme, ancora in corso di definizione perché rinviano a decreti governativi, non ancora emanati. La complessità operativa, tra la redazione del Documento unico di Programmazione¹⁶, dove la definizione strategica diviene vincolante per l'attuazione delle politiche nell'arco del mandato elettorale e la redazione del bilancio di previsione e approvazione¹⁷ del Piano esecutivo di gestione¹⁸ e del Piano delle performance, sta diventando veramente onerosa in termini di efficienza della PA. Se a questi adempimenti si aggiungono quelli relativi alla trasparenza, all'anticorruzione ed alla alimentazione dei dati sulle piattaforme nazionali, il rischio è quello di fermare il sistema. Per armonizzare i diversi pilastri culturali presenti sarebbe necessario un approccio giusnaturalistico¹⁹: se vogliamo che i nostri figli crescano autonomi, indipendenti ed in grado di agire nel rispetto dei valori di onestà, libertà, rispetto degli altri, indispensabili al vivere civile, non possiamo pretendere di imporgli comportamenti corretti solo con la forza di regole che puntualizzano ogni dettaglio dell'agire corretto o con la chimera di vantaggi individuali su base

¹⁶ DUP

¹⁷ Attribuzione gestionale delle risorse e degli obiettivi e loro valutazione nei risultati raggiunti

¹⁸ PEG

¹⁹ Per giusnaturalismo o dottrina del diritto naturale s'intende la corrente di pensiero filosofica che presuppone l'esistenza di una norma di condotta intersoggettiva universalmente valida e immutabile, fondata su una peculiare idea di [natura](#), preesistente a ogni forma storicamente assunta di [diritto positivo](#) (termine coniato dai medievali, derivato dal greco *thésis*, tradotto in latino come *positio*; e, appunto, *positivum* riproduceva letteralmente il senso greco del [dativo](#) *thései*, riferentesi al prodotto dell'opera umana) e in grado di realizzare il miglior ordinamento possibile della società umana, servendo «in via principale per decidere le controversie fra gli Stati e fra il governo e il suo popolo». Secondo la dottrina giusnaturalistica il diritto positivo non si adegua mai completamente alla legge naturale, perché esso contiene elementi variabili ed accidentali, mutevoli in ogni luogo e in ogni tempo: i diritti positivi sono realizzazioni imperfette ed approssimative della norma naturale e perfetta, la quale, da quanto risulta dal manuale settecentesco di [Gottfried Achenwall](#) intitolato *Jus naturae in usum auditorum*, può servire «in via sussidiaria per colmare le lacune del diritto positivo». I temi affrontati dai teorici della dottrina del diritto naturale attengono al [diritto](#), perché pongono in discussione la validità delle leggi, alla [morale](#), in quanto riguardano l'intima coscienza dell'uomo, e, prevedendo limiti al potere dello [Stato](#), alla [politica](#).

competitiva, ma piuttosto con la responsabilizzazione e la costruzione del senso del dovere e della collaborazione in vista del raggiungimento di fini comuni.

Questo risultato è raggiungibile solo con il buon esempio e la libertà di scelta in un contesto di regole generali chiare e non derogabili. Forse è necessario recuperare il valore della discrezionalità non come esercizio di arbitrio, ma come espressione di saggezza di cui la valutazione è la componente tecnica.

I sistemi di controllo dovrebbero concentrarsi sulla valutazione dei risultati e non dei processi. I presupposti sono che tale valutazione sia veramente indipendente dall'ente sulla quale si effettua e venga svolta da persone che siano specificatamente formate in valutazione. Le norme sulla valutazione, affinché siano efficaci nell'applicazione, dovrebbero essere "sostenibili", cioè non dovrebbero prevedere solo quale modello utilizzare, ma dovrebbero considerare il contesto nel quale sono calate; nel caso specifico dovrebbero contemplare anche la previsione del sistema di formazione e certificazione dei valutatori.²⁰

2.3 I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive.

21

La necessità di incrementare il livello di efficienza dell'azione amministrativa ha spinto il legislatore italiano, a partire dagli anni novanta, ad estendere alla Pubblica amministrazione alcuni strumenti gestionali tipici delle realtà aziendali, in linea con le esperienze di altri paesi europei; tra questi strumenti un ruolo rilevante è stato assegnato ai controlli interni. Trascorsi oltre vent'anni dalla loro introduzione, il funzionamento dei controlli interni della Pubblica amministrazione presenta ancora molte ombre. Il lavoro, attraverso una valutazione comparata con altri modelli a livello europeo, mette in luce le principali carenze del quadro normativo di riferimento, quali l'assenza di una struttura chiaramente

²⁰ Cfr. Legge costituzionale; Legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. Legge Scelba) e . Legge 8 giugno 1990, in Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) Numero 312 – Febbraio 2016

²¹ Cfr materiale presente in rete di Anna Peta www.bancaditalia.it . ISSN 1972-6627 (stampa) ISSN 1972-6643 (online) Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia.

individuata di internal audit²², nonché evidenza l'eccessiva focalizzazione delle attività di controllo su aspetti formalistici e di produzione documentale. Inoltre, la disamina dei risultati delle attività di valutazione della performance fa emergere la scarsa diffusione, all'interno della Pubblica amministrazione, di una cultura effettivamente orientata ai principi di "responsabilizzazione" e di "trasparenza" dei risultati gestionali che mina alla base l'efficacia e l'utilità potenziale dei controlli interni.

L'attuale assetto dei controlli sull'attività amministrativa è caratterizzato da un elevato grado di complessità, in quanto costituito da fattispecie molto diverse tra loro; i ripetuti interventi del legislatore sul tema hanno incrementato numericamente le tipologie di controlli e le strutture e/o soggetti, interni ed esterni alla Pubblica amministrazione, coinvolti in tale attività. In particolare, le iniziative legislative in materia si sono fatte più frequenti a partire dagli anni novanta, con il passaggio ad un'azione amministrativa orientata verso un'attività "per prestazioni e per servizi". Questa evoluzione ha determinato una conseguente trasformazione delle tecniche di controllo; si è assistito ad una riduzione del perimetro di azione dei riscontri preventivi di legittimità su singoli atti, a fronte dell'introduzione dei controlli interni tesi a verificare la gestione complessiva di una Pubblica amministrazione sotto i profili, di derivazione aziendalistica, dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza. A seguito della sua introduzione, il sistema di controllo interno alle pubbliche amministrazioni è stato oggetto di revisioni da parte del legislatore, per arrivare all'attuale quadro disciplinato dal D.Lgs. n. 150/2009, anch'esso oggetto di interventi riformatori in itinere.

Le analisi mettono in luce che i controlli interni della PA non hanno, ad oggi, raggiunto un assetto particolarmente soddisfacente. Sotto un profilo generale, emerge un basso livello di consapevolezza, da parte dei diretti destinatari, della rilevanza che i controlli interni possono assumere nella gestione amministrativa e nella valutazione del relativo grado di efficienza, efficacia, economicità e legittimità. Le attività di controllo hanno così vissuto una progressiva accentuazione degli aspetti formalistici, legati agli adempimenti documentali richiesti dalla normativa, perdendo incisività. Nell'arco di un ventennio, a partire dal D.

²² Il prof. Enrico Cavalieri (cfr Economia aziendale Volume 1 –Giappichelli Editore) sostiene che i sistemi di controllo interno debbano essere posti in essere, sia nel pubblico che nel privato, da personale in organico a tempo determinato nominati da terze autorità'.

Lgs. n. 29/1993 fino al D.L. n. 174/2012, si possono contare almeno ventuno provvedimenti legislativi nella materia dei controlli, sia a livello di amministrazioni dello Stato sia a livello di enti territoriali; a questi, poi, andrebbero aggiunti i provvedimenti adottati dalle singole regioni nell'esercizio della propria autonomia organizzativa. La governance complessiva delle amministrazioni pubbliche ha, in particolare, risentito dell'assenza d'una funzione specifica di internal audit.

Il concetto di “controlli interni” si sviluppa nelle realtà aziendali privatistiche; esso fa riferimento al complesso delle attività di verifica, attribuite ad organi appartenenti alla struttura organizzativa dell'impresa, in contrapposizione a quelle svolte da soggetti posizionati all'esterno della medesima. Nel corso del tempo, e in particolare a partire dagli anni settanta, la nozione aziendalistica di controllo interno ha subito una profonda evoluzione, passando dalla concezione tradizionale di riscontro di regolarità generalmente contabile delle operazioni aziendali ad una funzione di “guida e direzione” della gestione aziendale che è alla base delle moderne architetture dei sistemi di controllo interno. La prima elaborazione completa in tema di nozione e struttura dei controlli interni risale tuttavia al 1992, con la pubblicazione del rapporto “Internal Control: Integrated Framework” da parte del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.²³ Dalla definizione emergono le caratteristiche proprie del sistema di controlli interni che si qualifica come “processo”, ossia un insieme dinamico di attività organizzate e preordinate alla salvaguardia degli interessi di tutti gli stakeholder, “di competenza del vertice aziendale”, quindi non predeterminato, negli aspetti di dettaglio, da norme e regolamenti esterni ed infine operante nella prospettiva della “ragionevole garanzia”, pertanto funzionale non all'eliminazione integrale di errori, sostanziali o procedurali e frodi gestionali, ma diretto alla loro riconduzione all'interno di un livello di rischio accettabile per l'impresa, secondo un giudizio di tipo costi-benefici.

²³ Il Comitato venne costituito come gruppo di lavoro da parte della National Commission on Fraudulent Financial Reporting (nota come “Treadway Commission”) nata nel 1985 sotto il patrocinio delle cinque associazioni professionali statunitensi più importanti (l'American Institute of Certified Public Accountants, l'American Accounting Association, la Financial Executives International, l'Institute of Internal Auditors e l'Institute of Management Accountants), con l'obiettivo di approfondire l'analisi delle cause principali alla base di documenti finanziari errati.

In questo bilanciamento, dal lato dei costi, occorre tenere in considerazione sia gli oneri di natura finanziaria legati alle risorse assorbite per l'implementazione ed il funzionamento dei controlli, sia quelli indiretti consistenti negli aggravii operativi e nei ritardi causati dall'espletazione delle attività di verifica; dal lato dei benefici, invece, rileva la riduzione dei rischi di incorrere in errori e di mancare gli obiettivi prefissati. In sostanza, il sistema di controllo interno si può configurare come uno dei costi tipici del rapporto di agenzia²⁴, in particolare come uno dei costi di controllo²⁵ che il principal è tenuto a sostenere per verificare i comportamenti dell'agent²⁶.

Nel successivo Report "Enterprise Risk Management-Integrated Framework" del 2004, il CoSO ha ulteriormente raffinato la nozione di sistema di controllo interno, proiettandola nella prospettiva più ampia della valutazione e gestione dei rischi aziendali; in questo nuovo quadro di riferimento il controllo interno diviene uno strumento per affrontare l'incertezza che caratterizza l'attività d'impresa, massimizzando la creazione di valore, dato un determinato livello di rischio ritenuto accettabile²⁷. Il modello CoSO, sebbene nato e sviluppato con riferimento alle realtà aziendali privatistiche, ha ispirato anche l'evoluzione dei controlli interni nel settore pubblico, rappresentando il benchmark principale per le linee guida elaborate sul tema dagli standard setter internazionali: *l'International Organisation of Supreme Audit Institutions*²⁸ e la *European Confederation of Institutes of Internal Auditing*²⁹: in particolare, il documento INTOSAI "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector" del 2004, che sostituisce la versione precedente risalente al 1992, prevede l'estensione, anche alle pubbliche amministrazioni, del modello integrato di controlli interni sviluppato dal CoSO, ritenendolo adeguato e funzionale anche rispetto alle specificità dei soggetti appartenenti al settore pubblico quali il perseguimento di obiettivi non esclusivamente economici, ma anche di carattere socio-politico. L'INTOSAI ha la finalità di promuovere una rete istituzionalizzata di scambi di conoscenze e prassi tra le Autorità di controllo nazionali³⁰, garantendo il miglioramento delle tecniche di audit del settore

²⁴ agency costs

²⁵ monitoring cost

²⁶ Cfr Jensen, Meckling, 1979

²⁷ risk appetite

²⁸ INTOSAI

²⁹ ECIIA

³⁰ In Italia la Corte dei conti.

pubblico. L'evoluzione dei controlli interni nel settore pubblico è strettamente connessa con i processi di riforma che hanno interessato l'organizzazione e il funzionamento della Pubblica amministrazione in ambito europeo, a partire dagli anni novanta dello scorso secolo. Più precisamente, l'affermarsi, in tale periodo, dei principi del "new public management"³¹ ha elevato il grado di attenzione rivolto ai concetti di efficacia ed efficienza nella gestione della "res publica", alla qualità dei servizi forniti agli utenti-cittadini ed al livello di trasparenza.

In questo nuovo quadro di riferimento, un ruolo rilevante viene assegnato ai sistemi di controllo interno; questi ultimi, nell'intenzione dei legislatori nazionali, devono divenire uno strumento a disposizione del management per valutare e migliorare la performance degli enti pubblici. Inoltre, valorizzando i concetti di trasparenza dell'azione amministrativa e di responsabilizzazione dei gestori, i controlli interni alla PA vengono considerati funzionali, oltre che ad obiettivi di efficienza ed efficacia gestionale, anche ad una finalità più ampia di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione. Sebbene in un contesto molto disomogeneo, legato ai differenti assetti istituzionali e dell'organizzazione amministrativa dei singoli paesi, l'evoluzione dei controlli interni alla PA in Europa, nel corso degli anni novanta, evidenzia un comune trend di fondo, consistente nel passaggio da modelli centralizzati, focalizzati sulla verifica preventiva di legittimità degli atti a sistemi fondati sul principio di responsabilizzazione dei manager pubblici attraverso l'assegnazione di obiettivi da raggiungere e risorse da gestire. In questa seconda prospettiva, il sistema di controllo interno viene interpretato come uno strumento a disposizione dei vertici amministrativi per verificare, sia in itinere sia ex post, l'andamento della loro gestione; ne deriva un modello decentrato, in cui viene riconosciuto un ruolo centrale ai manager pubblici anche nella stessa fase di organizzazione dei controlli.

³¹ New Public Management, conosciuto anche con la sigla NPM, è uno stile di governance ([governo d'impresa](#)) che è emerso nei primi [anni ottanta](#) del [XX secolo](#) nei lavori di alcuni studiosi [statunitensi](#). La public governance, in effetti, è la gestione di settori pubblici complessi e non direttamente limitabili alle dinamiche di mercato, in quanto i portatori di interessi (gli [stakeholders](#)) sono di natura plurima e comprendono istituzioni, [associazioni senza scopo di lucro](#), cittadini privati, [imprese](#) e altri [enti pubblici](#) in rete: dato questo convergere di interessi disomogenei per natura e finalità in un equilibrio dinamico molti studiosi preferiscono parlare di "collaborative public management".

Un ulteriore fattore centrale è l'affermazione del concetto di responsabilità dirigenziale³², in base al quale il manager pubblico, dotato di autonomia decisionale, deve essere chiamato a rispondere delle decisioni finanziarie prese, in relazione alle risorse utilizzate ed ai risultati ottenuti. Il grado di responsabilità manageriale può differire a livello di singolo stato, essendo lo stesso necessariamente proporzionale al livello di indipendenza e di discrezionalità assicurato ai manager nella gestione delle risorse loro assegnate. Così, ad esempio, in alcune realtà come Germania, Grecia e Lussemburgo, la responsabilità si limita all'utilizzo legittimo ed efficiente delle risorse pubbliche gestite; in altre³³, i vertici amministrativi sono tenuti a garantire il raggiungimento degli obiettivi pianificati annualmente, avendo ampia discrezionalità nell'organizzazione e gestione delle risorse a loro disposizione³⁴.

L'altro tassello della questione è costituito dall'analisi e gestione dei rischi. In linea con il modello CoSO del 2004, anche il PIFC attribuisce un ruolo centrale all'attività di risk management, intesa come il processo complessivo di identificazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei rischi, finalizzato all'implementazione delle misure necessarie per mantenere l'esposizione al rischio ad un livello ritenuto accettabile. L'analisi deve coprire sia la prospettiva di lungo termine, ossia i rischi di mancato o parziale conseguimento degli obiettivi strategici, sia quella di breve periodo, più incentrata sui rischi di natura finanziaria. Le metodologie di identificazione delle aree di rischio e delle conseguenti misure di mitigazione devono essere condivise con la funzione di internal audit e l'unità centrale di armonizzazione; dunque, l'*internal audit* è una funzione di supporto che assiste l'amministrazione, con un approccio professionale, nella valutazione e perfezionamento dei processi di controllo³⁵. Un sistema contabile efficiente deve quindi essere in grado di

³² managerial accountability

³³ Danimarca, Francia, UK

³⁴ Cfr Commissione europea, 2014.

³⁵ Nella accezione organizzativa si tratta di una attività svolta da un'organo di staff esterno alla line. Cfr tra gli altri Henry Mintzberg ([Montréal, 2 settembre 1939](#)) è un [accademico canadese](#), studioso di scienze gestionali, [ricerca operativa](#), [organizzazione](#) e [strategia](#). Bibliografia. La progettazione dell'organizzazione aziendale, [ISBN 88-15-05603-3](#), Il Mulino 1996. Ascesa e declino della pianificazione strategica, [ISBN 88-8008-039-3](#), Isedi 1996. Perché odio volare, [ISBN 88-8363-235-4](#), Ilsole24ore 2001. Il lavoro manageriale in pratica, Franco Angeli 2013

produrre più set informativi: quello generale funzionale alla programmazione ed alla rendicontazione finanziaria annuale; quello di tipo analitico, strumentale alla definizione dei costi delle funzioni amministrative.

Con riferimento a tale ultimo profilo, il quadro di contabilità pubblica italiano è stato innovato dal D.Lgs. n. 279/1997 che ha introdotto la contabilità analitica ed il budget economico, elementi imprescindibili per il corretto funzionamento dei controlli interni di tipo gestionale. Per molti dei paesi con sistemi di controllo interno decentralizzato l'attività di risk management costituisce un requisito essenziale nella gestione delle pubbliche amministrazioni; in Svezia, ad esempio, molte agenzie pubbliche sono tenute ad effettuare un'analisi preventiva tesa ad individuare i fattori di rischio che possano causare il mancato conseguimento degli obiettivi loro assegnati dal Governo, anche al fine di adottare le necessarie misure correttive.

Requisito essenziale *dell'internal audit* è la condizione di indipendenza funzionale ed operativa, consistente nell'estraneità dei controller ad ogni funzione sia di amministrazione attiva sia di controllo; in altre parole *l'internal audit* non deve prendere parte alle attività che saranno poi oggetto della sua verifica, evitando così situazioni di conflitto di interesse, a garanzia dell'imparzialità del proprio giudizio³⁶. A tutela dell'indipendenza, la legge dovrebbe fissare regole precise sulle modalità di nomina e revoca degli auditor, formalizzare il mandato conferito in termini di doveri e poteri, nonché garantire ampia discrezionalità agli stessi nella definizione dei piani di verifica e delle modalità di reporting³⁷.³⁸ Pur essendo funzionalmente indipendente, *l'internal audit* mantiene comunque la natura di attività interna all'amministrazione, quindi subordinata al vertice di quest'ultima nei confronti del quale è tenuta a riferire; in questo senso l'IA³⁹ si differenzia *dall'external audit* che, invece, si caratterizza per l'indipendenza integrale rispetto all'amministrazione ed ha, come diretto destinatario dei propri referti, il Parlamento e la collettività, garantendo così il controllo democratico dell'attività amministrativa. Tra i due organi di controllo,

³⁶ Cfr nota 35

³⁷ Come in effetti fatto nella normativa italiana per quanto riguarda i revisori dei conti nel TUEL.

³⁸ In effetti la Riforma Madia, a cui arriverà il presente scritto, prevede la formazione di un albo di Internale Auditor ai quali si possano iscrivere professionisti che abbiano seguito specifici processi formativi.

³⁹ internal audit

interno ed esterno, deve comunque sussistere una stretta collaborazione, essendo il primo il punto di riferimento e di partenza per le attività di verifica di competenza del secondo.

L'oggetto dell'audit è quello di valutare la coerenza tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti dall'amministrazione, anche in relazione alle risorse finanziarie a disposizione; gli audit system hanno dunque ad oggetto i processi di controllo interno, al fine di verificare se gli stessi siano adeguati per la realizzazione degli obiettivi e la riduzione dei rischi. Al riguardo, gli standard internazionali *dell'Institute of Internal Auditors*⁴⁰ specificano la condizione necessaria di indipendenza personale e obiettività. La prima attiene "alla libertà da condizionamenti che minaccino la capacità dell'attività di internal audit di adempiere senza pregiudizio alle proprie responsabilità. Per raggiungere il livello di indipendenza necessario per esercitare in modo efficace le responsabilità dell'attività di internal audit, il responsabile del controllo deve avere libero accesso al senior management e al board"⁴¹ (Standard 1100). In aggiunta, "gli internal auditor devono avere un atteggiamento imparziale e senza pregiudizi; devono inoltre evitare qualsiasi conflitto di interesse" (Standard 1120). L'indipendenza organizzativa, invece, riguarda la necessità che il responsabile internal auditing riferisca ad un livello dell'organizzazione che consenta all'attività di internal audit il pieno adempimento delle proprie responsabilità.

L'unità centrale di armonizzazione è una struttura governativa centrale con il compito di sviluppare e promuovere le metodologie di controllo interno sulla base degli standard e delle prassi internazionali; deve quindi svolgere un ruolo di coordinamento nell'implementazione e sviluppo dei principi di responsabilità dirigenziale e di audit all'interno delle singole amministrazioni. In particolare, nella fase di sviluppo dell'audit, l'unità centrale di armonizzazione è chiamata a svolgere la funzione di motore propulsore del sistema di controllo interno, redigendo il documento programmatico contenente le linee guida del sistema di controllo e le relative direttive applicative; nella successiva fase di operatività, all'unità spetta il compito di monitoraggio ed aggiornamento del sistema, attraverso un costante confronto con tutti i soggetti in esso coinvolti. L'assetto complessivo del sistema di controllo interno potrebbe inoltre prevedere l'istituzione di uno specifico

⁴⁰ IIA

⁴¹ Standard 1110

Comitato per il controllo interno⁴² ; mutuando l'esperienza del settore privato, detto comitato svolge la funzione di catalizzare l'attenzione del vertice amministrativo sulle tematiche inerenti il controllo interno e la gestione del rischio. Nelle realtà in cui tale comitato è presente, esso fornisce una valutazione indipendente.

La presenza di un audit committee è particolarmente diffusa nei paesi di tradizione anglosassone; in particolare, in Inghilterra il principio 5.1 del “Corporate governance in central government departments: Code of good practice 2011” prevede l'istituzione dell'*Audit and risk assurance Committee* con il compito di supportare il vertice amministrativo nella valutazione della completezza ed affidabilità degli assetti , della qualità del sistema di gestione dei rischi e di controllo interno, con particolare attenzione al livello di indipendenza dell'*internal audit*; rientra altresì nella responsabilità del comitato verificare che le raccomandazioni del revisore siano adeguatamente prese in considerazione ed attuate dal vertice amministrativo.

La funzione del comitato di controllo va mantenuta distinta da quella dell'unità centrale di armonizzazione; quest'ultima costituisce una parte integrante del sistema di controllo interno ed è chiamata a promuovere lo sviluppo dello stesso, attraverso una costante attività di monitoraggio. Diversamente, *l'audit committee* si posiziona all'esterno del sistema di controllo e supporta il vertice amministrativo, da un lato, nel valutare in modo indipendente il sistema nel suo complesso; dall'altro, nel veicolare e sottolineare le informazioni prodotte dagli attori del controllo interno⁴³ .

2.4. L'evoluzione dei controlli interni alla PA in Italia.

Lo sviluppo dei controlli interni alla PA in Italia riflette, nelle linee di fondo, il percorso evolutivo registrato nel resto d'Europa: più precisamente, anche i controlli amministrativi italiani risentono, nel corso degli anni novanta, della diffusione delle teorie del new public management che determinano una rivisitazione in chiave “aziendalistica” della PA ; ciò avviene, in parte, assoggettando intere aree dell'agire amministrativo alla gestione diretta privatistica attraverso i processi di privatizzazione e di esternalizzazione; in parte,

⁴² audit committee

⁴³ Hepworth, De Koning, 2012

trapiantando canoni e criteri propri della scienza aziendalistica nel mondo della PA . Segni di tale ultima tendenza sono ravvisabili in varie disposizioni normative dell'epoca: l'art. 1 della Legge n. 241/1990 che informa l'azione amministrativa, oltre al principio della legalità, anche ai criteri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità; gli articoli 3 e 14 del D.Lgs. n. 29/1993 che introducono il principio di separazione tra vertice politico ed amministrativo, spettando al primo la fissazione degli obiettivi programmatici ed al secondo l'esercizio delle funzioni gestionali; l'art. 2 del D.Lgs. n. 29/1993 che prevede la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici; il D.Lgs. n. 279/1997 che, nell'innovare la struttura dei bilanci pubblici, introduce strumenti gestionali tipici delle realtà aziendalistiche, come la contabilità analitica e il budget economico. Introdotto dapprima nell'ambito degli enti locali⁴⁴ , il principio di separazione viene generalizzato nel 1993 per tutte le amministrazioni, determinando il superamento di una visione gerarchica del rapporto tra potere politico ed attività amministrativa; la distinzione di funzioni è oggi recepita dall'art. 4 del D. Lgs. n. 165/2001 secondo il quale gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Diversamente, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Tali evoluzioni influenzano anche l'assetto dei controlli che, fino all'inizio degli anni novanta, erano incentrati sulle verifiche preventive di legittimità, effettuate da soggetti esterni all'amministrazione, aventi ad oggetto singoli atti ed incidenti sull'efficacia degli stessi; tali controlli si fermavano a garantire la regolarità formale dell'azione amministrativa, ma non consentivano alcuna valutazione sul conseguimento degli obiettivi , né sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche; variabili gestionali, queste ultime, alla base degli interventi legislativi precedentemente richiamati, nonché fondamentali per dare attuazione al principio di "buon andamento" della Pubblica amministrazione di cui all'art.

⁴⁴ Cfr art. 51 dell'abrogata Legge n. 142/1990.

97 della Costituzione. In questo quadro, il D.Lgs. n. 29/1993, art. 20, ha istituito i Servizi di controllo interno⁴⁵ con il compito di effettuare i controlli nelle pubbliche amministrazioni, verificando, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

In parallelo, la legge n. 20 del 1994 ha ridotto il perimetro degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, affidando alla stessa il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento al funzionamento dei controlli interni.⁴⁶

I Secin operavano in posizione di autonomia e rispondevano esclusivamente agli organi di direzione politica. Con successivi interventi normativi i compiti dei servizi in commento sono stati integrati rendendone complesso il funzionamento⁴⁷; in particolare si segnalano:

- l'art. 3-ter della Legge n. 273/1995, che ha attribuito il compito della rilevazione annuale del numero dei procedimenti non conclusi entro i termini procedurali;
- l'art. 44, comma 1, della Legge n. 724/1994, ha conferito attribuzioni in materia di verifica dei prezzi dei contratti pubblici, sulla base dei dati elaborati dall'ISTAT e, ove necessario, dalle Camere di commercio;
- gli articoli 7 e 14 del D.P.R. n. 573/1994, in tema di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria, che hanno attribuito ai Secin delle amministrazioni appaltanti compiti importanti ed in particolare: l'articolo 7 fa riferimento all'obbligo cui sono tenute le stesse amministrazioni di presentare ai rispettivi Secin, relazioni semestrali al fine di illustrare le motivazioni che hanno supportato il ricorso a procedure non concorsuali; l'articolo 14 disponeva che i suddetti Servizi compissero rilevazioni annuali circa il numero complessivo dei procedimenti di aggiudicazione di forniture che non si siano conclusi entro i termini prescritti;

⁴⁵ Secin o nuclei di valutazione

⁴⁶ Cfr. Cassese (1995), D'Auria (2003), Torchia (2009).

⁴⁷ cfr. Corte dei conti, delibera, n. 30/2001

- l'art. 6, comma 3 del D.P.R. n. 338/1994, aveva attribuito ai Servizi la funzione di esprimere un giudizio valutativo in ordine ai risultati dell'attività svolta per incarico del Ministro da soggetti esterni all'amministrazione;
- l'art. 52, comma 5, del D.Lgs. n. 29 del 1993, così come sostituito dall'art. 5 del D.Lgs. n. 396/1997, attribuiva ai Servizi di controllo interno competenze sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio;
- l'art. 8 del D.P.R. n. 367/1994 attribuiva agli organi di controllo interno il compito di verificare l'attuazione dei programmi comuni a più amministrazioni e dei risultati della gestione;
- l'art. 20, comma 6, della Legge n. 59/1997, disciplinava, fra le competenze del controllo interno, anche la valutazione degli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti per la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi ed eventuale formulazione di osservazioni, proposte e suggerimenti per la modifica delle norme ed il miglioramento dell'azione amministrativa.

La successiva evoluzione dei controlli interni alla PA, avviati nel 1993, è contraddistinta da due fasi centrali: la prima fase è rappresentata dal D.Lgs. n. 286/1999 che, in attuazione della delega di cui agli articoli 11 e 17 della Legge n. 59/1997, ha ridisegnato la fisionomia del controllo interno, scomponendolo in quattro attività:

- la prima tesa garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa⁴⁸ ;
- la seconda finalizzata a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati⁴⁹ ;
- la terza volta a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale⁵⁰ ;

⁴⁸ Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

⁴⁹ Controllo di gestione.

⁵⁰ Valutazione della dirigenza.

- la quarta tesa a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti⁵¹ .

Sotto il profilo organizzativo, il controllo di regolarità amministrativa e contabile, nelle amministrazioni centrali dello Stato, viene effettuato dagli specifici uffici della Ragioneria generale; il controllo di gestione è affidato a strutture e soggetti interni alle singole unità organizzative interessate; la valutazione dei dirigenti avviene “a cascata” secondo la struttura gerarchica dei livelli dirigenziali; il controllo strategico viene infine affidato ai Secin. Ai fini del coordinamento in tema di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, veniva istituito un apposito Comitato tecnico scientifico . Complessivamente, la riforma del 1999 delinea un assetto dei controlli frammentato; infatti, sebbene l'art. 1 disponga che le singole attività vengano esercitate in modo integrato, i controlli interni non sono inseriti in un processo unitario che supporti l'azione amministrativa, garantendone la legalità ed il buon andamento; inoltre, l'assetto del 1999 si caratterizza per un forte accento sui profili di responsabilizzazione interna dei manager pubblici nei confronti del vertice politico; infatti, a fronte dell'autonomia riconosciuta a questi ultimi nell'adozione delle scelte gestionali che diano attuazione agli obiettivi di policy, le forme di controllo gestionale e strategico mirano a consentire ai vertici politici una verifica dell'operato dei dirigenti, anche ai fini della loro valutazione individuale.

A queste forme di controllo dell'attività amministrativa si aggiunge una quinta dimensione di valutazione che attiene alla qualità dei servizi pubblici nazionali e locali, attraverso la definizione di standard e criteri di misurazione, l'adozione di carte dei servizi e di condizioni di tutela degli utenti.

Le disposizioni del D.Lgs. n. 286/1999 trovano diretta applicazione nei confronti delle amministrazioni centrali⁵² : ministeri, agenzie ed enti pubblici nazionali; più precisamente, il sistema è definito obbligatorio per i ministeri, applicabile dalle regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabile da parte di altre amministrazioni pubbliche in ragione del loro regime speciale.

⁵¹ Valutazione e controllo strategico.

⁵² Testo Unico Enti Locali

Gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del decreto 286, secondo quanto indicato poi nel D.Lgs. n. 267/2000⁵³.

Il D.Lgs. n. 150/2009, adottato in attuazione della Legge delega n. 15/2009 finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha operato una parziale svolta nell'assetto dei controlli interni. Il leitmotiv è stato quello della repressione della corruzione e di promozione dell'accountability esterna della PA, incentivando la trasparenza dell'agire amministrativo nei confronti dell'intera collettività; entrambi questi aspetti sono stati poi oggetto di specifiche disposizioni normative di portata più ampia⁵⁴.

In merito all'architettura dei controlli interni, il D.Lgs. n. 150/2009, da un lato, lascia sostanzialmente invariate le quattro tipologie di attività previste dal precedente decreto del 1999; dall'altro, opera una distinzione tipologica tra controllo di conformità, nel quale rientra il controllo di regolarità amministrativa e contabile e controlli gestionali vale a dire controllo strategico, di gestione e valutazione della dirigenza, facendo confluire questi ultimi all'interno di un processo unitario definito "ciclo di gestione della performance"; nel nuovo assetto il concetto di performance viene ad assumere una duplice dimensione: quella organizzativa e quella individuale. La prima attiene all'andamento della gestione dell'ente sotto molteplici angolature: la soddisfazione dei bisogni a livello di utente finale; la realizzazione dei programmi e dei piani; l'efficiente impiego delle risorse pubbliche; la qualità e la quantità dei servizi prestati; la promozione delle pari opportunità. La seconda, invece, attiene alla capacità dei singoli dirigenti di raggiungere gli obiettivi individuali loro assegnati, contribuendo così alla performance generale della struttura.

Fattori di criticità nell'assetto dei controlli interni del 1999 sono stati individuati nell'eccessiva variabilità nel tempo delle direttive generali del Presidente del Consiglio cui il Comitato tecnico scientifico doveva conformarsi nell'elaborazione delle proprie

⁵³ Legge n. 190/2012 e D.Lgs. n. 33/2013

linee guida ai Secin⁵⁵ ; nella mancanza di un rigoroso controllo di tipo politico-democratico da parte dei destinatari delle risultanze dei controlli interni ; nell'introduzione, con interventi legislativi sporadici, di nuove competenze in capo ai Secin, con conseguente sovrapposizione di compiti e responsabilità⁵⁶ . Ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 150/2009 il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti sei fasi:

- definizione ed assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi ed l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio ed attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa ed individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi.

Sotto il profilo degli attori coinvolti nel nuovo sistema, il D.Lgs. n. 150/2009 prevede l'istituzione di Organismi Indipendenti di Valutazione della performance organizzativa ed individuale, in ogni amministrazione, anche attraverso forme associative⁵⁷ , in sostituzione dei precedenti Secin. Tali organismi svolgono un compito generale di monitoraggio complessivo della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, redigendo un'apposita relazione annuale al riguardo; oltre a tale ruolo generale, gli Organismi di Valutazione svolgono specifiche funzioni nell'ambito dei controlli interni, tra le quali rilevano: l'esercizio dell'attività di controllo strategico, la validazione

⁵⁵ Cfr Colombini, 2012

⁵⁶ Cfr Corte dei conti, delibera, n. 30/2001

⁵⁷ Cfr art. 14

della Relazione sulla performance, il compito di proporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di risultato.

Il quadro era infine completato dall'istituzione di un organismo centralizzato, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit)⁵⁸, che operava in posizione di indipendenza, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con il Ministero dell'Economia e delle finanze con funzioni di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza nella valutazione dell'attività amministrativa e delle singole prestazioni rese dai dirigenti e dai funzionari nei propri apparati⁵⁹. La Commissione è successivamente confluita nell'Autorità nazionale anticorruzione, ma la maggior parte dei poteri e dei compiti in tema di performance ad essa attribuiti sono stati trasferiti, per effetto dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014, al Dipartimento della Funzione pubblica.

In merito all'assetto dei controlli interni, occorre richiamare la circostanza che lo stesso potrà subire, sebbene in via indiretta, interventi di modifica nell'ambito delle più ampie deleghe affidate al Governo di riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance nell'ottica di semplificare gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni, di integrare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria, di potenziare il raccordo con il sistema dei controlli interni,

⁵⁸ La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (acronimo CiVIT) era un'[Autorità amministrativa indipendente italiana](#). Le sue funzioni sono state assorbite dalla Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita con il decreto legislativo 150/2009 varato dal [Governo Berlusconi IV](#) in attuazione della legge 15/2009 (cd. [riforma Brunetta](#)). La commissione è entrata in funzione nel 2010. Con la legge 190/2012 (cd. "legge anticorruzione") il [Governo Monti](#) ha cambiato denominazione alla CiVIT in Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, potenziandone i poteri. Due anni più tardi il [Governo Renzi](#) con il decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, ha soppresso l'Autorità facendone confluire strutture e personale nella [Autorità Nazionale Anticorruzione](#) (ANAC) creata con la stessa norma. Il medesimo decreto ha soppresso l'[Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture](#), le cui funzioni e personale sono stati trasferiti all'ANAC.

⁵⁹ Cfr art. 13 dlgs 150/2009

di valutare in modo indipendente i sistemi e i risultati, con conseguente revisione della normativa. Secondo l'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009, in ogni amministrazione l'Organismo indipendente, nel proporre la valutazione del personale dirigenziale e non, compila apposite graduatorie suddividendo i livelli di performance in tre fasce: quella alta, in cui viene collocato il 25% del personale e a cui è associato il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, quella media, in cui è collocato il 50% del personale ed a cui è attribuito il restante 50% delle risorse destinate alla premialità e quella bassa, dove è posizionato il restante 25% del personale, senza alcuna attribuzione di trattamento accessorio legato alla performance individuale.

Peraltro, l'art. 19, comma 10, del D.L. n. 90/2014 affidava al Governo il compito di occuparsi della materia attraverso un regolamento delegato, ai sensi dell'art. 17 della Legge n. 400/1988, da emanarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 90 stesso. Detto regolamento è stato approvato in bozza preliminare nella seduta del Consiglio dei Ministri del 25 settembre 2015. A ciò si è aggiunta, sempre in tema di misurazione della performance, la delega prevista dall'art. 17, lettera r), della Legge n. 124/2015, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2.5. I controlli gestionali previsti dal D.Lgs. 150 del 2009.

In questa sezione si analizza il livello di attuazione che le amministrazioni ministeriali hanno riservato agli adempimenti contemplati nel ciclo di gestione della performance; si fa in particolare riferimento al piano della performance ed alla relazione sulla performance. Il primo documento, da redigersi entro il 31 gennaio, ha natura programmatica ed orizzonte temporale triennale; esso individua, in coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio, gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, a livello di organizzazione ed individuale, definendo altresì gli indicatori per la misurazione e valutazione del grado di raggiungimento degli stessi. La mancata adozione del piano è sanzionata dalla legge con il divieto, per l'amministrazione, di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso all'omissione e di assumere personale o conferire incarichi di consulenza o di collaborazione. Il

secondo documento, invece, deve essere redatto entro il 30 giugno di ogni anno; esso riporta, in via consuntiva, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse assegnate, con rilevazione degli eventuali scostamenti. La relazione deve essere validata da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Dall'analisi dei dati contenuti nelle relazioni sulla performance delle amministrazioni centrali elaborate dalla Civit nel 2011 e dall'Anac nel 2012, emerge un elevato grado di attuazione degli obblighi di redazione dei documenti alla base del ciclo della performance, in generale, da parte del complesso delle amministrazioni dello Stato e, in particolare, da parte dei Ministeri; infatti, a fronte di una percentuale del livello di aderenza delle prime del 79% nel 2011 e del 75% nel 2012, il comparto dei Ministeri ha registrato una compliance integrale nel 2011 (100%) e molto elevata nel 2012 (92%) . Entrambi i documenti trovano fondamento nel sistema di misurazione e valutazione della performance⁶⁰ che individua le modalità e le competenze del processo di misurazione della performance, anche in raccordo con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

I controlli gestionali, in linea teorica, devono essere strumentali alla corretta evoluzione del ciclo della performance; quest'ultimo può essere in sostanza riassunto in tre fasi: quella della pianificazione, in cui vengono individuati ed assegnati gli obiettivi che si intendono raggiungere, corredati degli indicatori di risultato e delle risorse utilizzabili; quella della gestione, che attiene all'implementazione delle misure operative per la realizzazione degli obiettivi; quella della rendicontazione, tesa a mettere in evidenza i risultati ottenuti sia nei confronti degli organi di indirizzo politico-amministrativo sia di tutti gli altri stakeholder. A valle ed a chiusura di questo ciclo si pone il processo di valutazione della dirigenza che traspone la misurazione della performance organizzativa su quella individuale; in questo quadro, i controlli interni di tipo gestionale dovrebbero fungere da supporto all'intero ciclo, operando in modo integrato tra loro; in particolare, il controllo di gestione è chiamato a verificare il grado di efficienza, efficacia ed economicità raggiunto sia in itinere sia a consuntivo, fornendo altresì gli elementi

⁶⁰ Cfr art. 7 dlgs 150/2009

informativi necessari per l'elaborazione degli indicatori per il controllo strategico e per la valutazione dei dirigenti. Sulla base di tali indicatori, infatti, il controllo strategico assicura la puntuale verifica dell'attuazione di piani e programmi, evidenziando eventuali scostamenti tra risultati ed obiettivi, al fine di innescare meccanismi correttivi nella gestione.

In relazione alle risultanze del controllo strategico devono poi essere effettuate le valutazioni individuali del personale con qualifica dirigenziale in una prospettiva meritocratica che promuova l'efficienza e la produttività della Pubblica amministrazione. Come evidente, una quota rilevante dell'attività dei controlli gestionali ha rilevanza interna all'amministrazione; per tale ragione, ai fini di una loro valutazione, è necessario prendere in considerazione i loro output finali, nell'ottica di comprendere se questi ultimi corrispondano alle attese del legislatore, svolgendo appieno la funzione di supporto al ciclo della performance, come precedentemente precisato. Al riguardo, nel 2012 e nel 2011 i risultati derivanti dall'esercizio del controllo strategico evidenziavano gradi di raggiungimento degli obiettivi assegnati molto elevati, sia per il comparto Ministeri sia considerando il dato complessivo delle amministrazioni centrali; infatti, il livello di attuazione nei Ministeri si è mantenuto su percentuali alte⁶¹, sebbene in leggera flessione, a fronte di un incremento del numero medio di obiettivi strategici⁶².

2.6 Il sistema di valutazione delle performance nel D.Lgs. 150 del 2009.

La Riforma Brunetta ruota dunque attorno al concetto di Performance: la performance è intesa come contributo al raggiungimento di un risultato, attraverso l'utilizzo di capacità e competenze professionali, da parte di uno o più soggetti⁶³ o di una o più unità organizzative⁶⁴. Il "Sistema della Performance", introdotto formalmente dal D.Lgs. 150/2009, può essere sostanzialmente concepito come l'insieme di strumenti attraverso i quali le PA e gli Enti Territoriali, programmano, gestiscono, misurano, controllano,

⁶¹ 98,3% nel 2011 e 97% nel 2012 Fonte: Elaborazione dati delle relazioni annuali sulla performance delle amministrazioni centrali 2011 e 2012.

⁶² da 23 a 29,9 Fonte: Elaborazione dati delle relazioni annuali sulla performance delle amministrazioni centrali 2011 e 2012.

⁶³ Performance individuale

⁶⁴ Performance organizzativa

valutano e comunicano le proprie Performance, sotto il profilo organizzativo ed individuale. Gli Enti Territoriali, come tutte le PA, sono destinatari delle previsioni del D.Lgs. 150/09; occorre tuttavia osservare, con specifico riferimento agli Enti Territoriali Locali, che non tutte le disposizioni del D.Lgs. 150/09 si applicano automaticamente a tali amministrazioni: infatti, in virtù dell'autonomia concessa loro dalla Costituzione, gli Enti Locali sono chiamati a recepire solo alcune previsioni specifiche del Decreto; essi in molti casi possono limitarsi ad allinearsi ai principi esposti dal Decreto stesso.

Peraltro, ai sensi del D. Lgs 150/09 art. 11, commi 1 e 3, gli Enti Territoriali devono garantire la massima trasparenza della propria azione amministrativa. La trasparenza è intesa come⁶⁵: «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali ed all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione» Gli Enti Territoriali devono assicurare, inoltre, la massima trasparenza in ogni fase del ciclo della Performance⁶⁶.

Gli Enti Territoriali sono quindi chiamati a dar vita al ciclo della Performance ed alla conseguente valutazione della Performance. Per dare piena attuazione ai principi richiamati, gli Enti devono di fatto dotarsi della strumentazione necessaria⁶⁷, i contenuti della quale sono tuttavia stabiliti dalla CIVIT, in senso generale⁶⁸ e in modo specifico dalle associazioni degli Enti Stessi⁶⁹. Si noti che, in ossequio all'art. 30 del dlgs 150/09, gli Enti Territoriali avrebbero dovuto recepire i principi del Decreto con appositi regolamenti entro il 31/12/2010, adattandoli alla propria realtà; in assenza di tali regolamenti si sarebbero applicate totalmente le disposizioni del Decreto stesso.

⁶⁵ Cfr art. 11, comma 1

⁶⁶ Cfr art. 11, comma 3.

⁶⁷ Piano della Performance e Relazione sulla Performance

⁶⁸ Cfr di Emilio Corteselli in L'Amministrazione Italiana (rivista mensile delle amministrazioni statali, degli enti locali e delle organizzazioni tributarie -Barbieri Editore srl-pubblicazione del mese di aprile 2011): "Sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali".

⁶⁹ ANCI, UPI

Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3 del dlgs 150/09, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance che si articola nelle seguenti fasi:

- programmazione ovvero: definizione ed assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- controllo, valutazione, premialità: monitoraggio in corso di esercizio ed attivazione di eventuali interventi correttivi; misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- trasparenza: rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Gli strumenti previsti dal D.Lgs. 150/09, ed in particolare il Piano della Performance (PDP), la Relazione sulla Performance (RSP) e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità (PTTI) si aggiungono alla moltitudine di strumenti di programmazione e controllo già in uso agli Enti Locali⁷⁰. L'architettura strumentale si caratterizza per la presenza di numerosi documenti, molti obbligatori, alcuni facoltativi, spesso disorganici e non sempre coordinati tra loro. Gli studiosi economico-aziendali hanno cercato di sistematizzare e collegare la moltitudine disorganica di strumenti attualmente presenti negli Enti Locali nella seguente tassonomia.

- Piano della Performance: deve essere adottato entro il 31.01.n; ha orizzonte triennale; collega la programmazione strategica (obiettivi strategici) con quella gestionale (obiettivi gestionali); contiene obiettivi organizzativi ed individuali, indicatori, risorse; deve recepire tutte le variazioni in corso di gestione; deve essere presentato alle associazioni di consumatori o di utenti, ai centri di ricerca e ad ogni

⁷⁰ Cfr T.U.E.L- D.Lgs. N. 267/2000

altro stakeholder; deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente Locale; in caso di mancata adozione si determina il divieto di erogazione delle retribuzioni di risultato ai Dirigenti, il divieto di assunzioni e incarichi da parte dell'Amministrazione.

- Relazione Annuale sulla Performance: deve essere adottata nell'anno n+1; ha orizzonte annuale; collega il controllo strategico (verifica dei risultati strategici) con quello gestionale (verifica dei risultati gestionali); contiene risultati organizzativi ed individuali, indicatori, risorse, in rapporto al Piano della Performance; contiene le eventuali azioni correttive, da attuare in caso di scostamenti; viene approvata dallo stesso organo che ha approvato il Piano della Performance; deve essere presentata alle associazioni di consumatori o di utenti, ai centri di ricerca e ad ogni altro stakeholder; deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente Locale; in caso di mancata adozione si determina il divieto di erogazione delle retribuzioni di risultato ai Dirigenti, il divieto di assunzioni e incarichi da parte dell'Amministrazione.

La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità (performance unità organizzativa sotto responsabilità);
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali (performance individuali);
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate (profilo e comportamenti).

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 del dlgs 150/09 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali (performance di gruppo o individuali);

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi (profilo e comportamenti).

Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di astensione obbligatoria per maternità o per congedo parentale. La Riforma Brunetta non ha sortito gli effetti desiderati; tuttavia gli aspetti positivi riguardano la ulteriore implementazione della cultura della performance.

2.7 Riorganizzazione degli attori del sistema di valutazione nel dlgs 150/09.

Al fine di concentrare l'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Con riguardo al solo trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 13, comma 6, lettere m) e p), del decreto legislativo n. 150 del 2009, relativamente ai progetti sperimentali sulle performance e al Portale della trasparenza, detto trasferimento di funzioni deve avvenire previo accordo tra il Dipartimento della funzione pubblica e l'Autorità nazionale anticorruzione, anche al fine di individuare i progetti che possono più opportunamente rimanere nell'ambito della medesima Autorità nazionale anticorruzione.

2.8 La L. 114/2014 (DL 90/2014) di riforma della PA: la nuova vita della performance.

Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Governo doveva provvedere a riordinare le funzioni di cui al comma 9 in materia di misurazione e

valutazione della performance, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

- a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della performance, organizzativa ed individuale, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, comma 4 ;
- b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;
- c) raccordo con il sistema dei controlli interni;
- d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
- e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri può avvalersi ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione fuori ruolo o di comando per lo svolgimento delle funzioni relative alla misurazione e valutazione della performance. Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'art. 1 della Legge 190/2012 e le funzioni di cui all'art. 48 del D.Lgs. 33/2013, sono trasferite all'ANAC; dall'applicazione della presente normativa non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2.9 La Legge 124/2015 (Riforma Madia).

L' art. 17, comma 1, lettera r) prevede:

- la semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici;

- la razionalizzazione ed integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche tramite lo sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti;
- il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti;
- la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio;
- il coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni;
- la previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

3 LA RIFORMA MADIA

Lo schema di decreto seguito alla legge Madia⁷¹, varata in agosto 2016, di cui abbiamo già parlato in apertura del presente scritto, assegna ufficialmente al Dipartimento della Funzione Pubblica⁷² il compito di promuovere e coordinare le attività di valutazione e misurazione delle performance amministrative. Da quando il coordinamento di tali funzioni era stato dal presidente Cantone deliberatamente “rimosso” dalla missione dell’Autorità nazionale per l’anticorruzione⁷³, gli Organismi indipendenti di valutazione⁷⁴ attivi in Italia si erano trovati ad operare nella più totale anarchia in seguito al soft power esercitato attraverso le linee guida CiVIT⁷⁵ sulla formulazione dei piani e dei sistemi di misurazione

⁷¹ L. 124/2015-Cfr CAP 1 del presente scritto

⁷² DFP

⁷³ ANAC

⁷⁴ OIV

⁷⁵ Cfr di Emilio Corteselli in Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza (rivista quindicinale per gli eell-Noccioli Editore srl-pubblicazione del mese di giugno 2011): “Sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali”.

della performance . Il ruolo ora codificato del DFP ruota in particolare intorno a tre funzioni chiave per il futuro della valutazione nella PA , vale a dire:

- 1) l'integrazione del ciclo della performance con la programmazione economico-finanziaria e con tutti i controlli interni, adottando sistematici indicatori di rendimento e consolidando le attività di valutazione per settore e/o per dimensione, anche su un arco temporale pluriennale, con maggiore indipendenza;
- 2) la costituzione di un elenco di valutatori OIV , o aspiranti tali, che abbiano i requisiti di competenza, esperienza ed integrità da definirsi con un ulteriore decreto del Ministro Madia;
- 3) la promozione delle attività di valutazione attraverso la diffusione di "linee guida" e buone pratiche, incoraggiando il confronto con le esperienze nazionali ed internazionali anche attraverso la costituzione di una rete degli OIV.

Rispetto al primo punto, non si può non condividere che il processo di misurazione dei rendimenti organizzativi si debba integrare con l'esame della programmazione economica e con la revisione degli aggregati finanziari come peraltro già gli stessi decreti legislativi 118 del 2011 e 126 del 2014 richiedono ai fini dell'armonizzazione dei sistemi contabili. Diventa, allora, imprescindibile individuare e sfruttare le complementarità esistenti tra tutti i controlli interni, i sistemi della qualità nonché le valutazioni delle politiche pubbliche, sulla qualità percepita dei servizi pubblici e non ultime forme sperimentali di revisione intelligente della spesa. In altri termini , occorre integrare strumenti analitico-valutativi differenti ancorché finalizzati allo stesso obiettivo di razionalizzazione della spesa e miglioramento della produttività. A tal fine, risulta del tutto evidente che parcellizzare le attività valutative genera il rischio che queste siano strumentalizzate a fini particolaristici all'interno di processi amministrativi politicizzati e autoreferenziali. Concretamente, integrare i mandati valutativi differenti significa avviare una capillare ricognizione dei conti pubblici e far funzionare il SIOPE, vale a dire il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di comuni, ASL, enti parco e Camere di Commercio.

Uno sforzo di integrazione è anche richiesto per rendere complementari i sistemi di controllo di gestione ed i sistemi di accreditamento e certificazione della qualità: tali sistemi e strumenti analitici generano informazioni utili alla gestione se disegnati per venire incontro alle esigenze conoscitive del management. Non si può gestire il servizio di trasporto pubblico di un comune di medie dimensioni, ad esempio, se non si conosce quanti utenti sono serviti, così come non si riesce a programmare e a valutare i risultati di un'agenzia di protezione ambientale regionale se non si ottiene il dato accurato sui controlli effettuati sulle imprese rispetto alle procedure accreditate come qualitativamente adeguate in ciascun settore di intervento. In tal senso, occorre sistematicamente interrogarsi sull'utilità dei sistemi di valutazione e misurazione della performance per verificarne la congruità e l'adattabilità rispetto alle mutevoli esigenze dei contesti organizzativi e socioeconomici in continua evoluzione.⁷⁶

Il primo passo il governo lo fece con l'emanazione del decreto legge n°90 dell'agosto 2014; esso fu convertito in legge con significative modifiche in materia di valutazione della performance. A tal proposito si ricorderà l'art.19 in cui, al comma 9, le competenze in precedenza attribuite all'ANAC furono trasferite al Dipartimento della funzione Pubblica; al comma 10, invece, il governo s'impegnò ad emanare entro 6 mesi un Regolamento (DPR) con le seguenti norme generali regolatrici della materia:

- a) semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche;
- b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;
- c) raccordo con il sistema dei controlli interni;
- d) validazione esterna dei sistemi e risultati;
- e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

⁷⁶ Cfr Marra, M. (2015), "Più luci che ombre nella valutazione della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi", *Risorse Umane*, n. 4/5: 37-52

A settembre 2016 quel Regolamento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri⁷⁷; grazie a questa decisione, il Dipartimento della Funzione pubblica assume il potere di definire un percorso ed un'organizzazione che, in base a criteri validi a livello di tutta la PA, dovrebbe superare lo stallo in materia di nomina degli OIV in cui ci troviamo dopo la chiusura della Commissione CIVIT e la sua trasformazione in Autorità anticorruzione. Non ci sarà più l'obbligo da parte degli enti pubblici centrali di richiedere il parere in vista della nomina, ma si fa la scelta di creare un Elenco nazionale composto da esperti aventi i titoli di professionalità, esperienza ed autorevolezza per svolgere questa delicatissima funzione con la necessaria indipendenza rispetto all'Ente sul quale l'OIV è chiamato a svolgere un pannello di funzioni che spaziano dalla validazione del sistema di misura fino al monitoraggio sulla corretta attuazione della premialità ed alla proposta di valutazione della performance conseguita dall'ente nel suo complesso, dalle strutture organizzative e la valorizzazione dell'apporto dei singoli alla produttività dell'equipe di lavoro in cui sono effettivamente collocati. Rispetto al passato vengono modificate alcune competenze: le più rilevanti derivano dall'abrogazione di alcune parti del D.lgs 150/09 che riguardano il Sistema di misura, la performance organizzativa ed individuale, l'obbligo di trasmissione dei documenti, il passaggio delle competenze di cui all'ex art.13⁷⁸ al Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷⁹.

Oltre le modalità di nomina, per gli OIV sono variate le funzioni relative alla realizzazione delle indagini volte a rilevare il clima organizzativo del personale dipendente; il cantiere, tuttavia, resta aperto perché siamo in attesa delle eventuali modifiche ed integrazioni sul tema previste nell'art.17 della L. 124/2015⁸⁰. Ad oggi, il Dipartimento della Funzione Pubblica accentra su di sé un grande potere di gestione del Sistema Nazionale di Valutazione; esso è solo parzialmente mitigato dalla previsione che sia possibile autorizzare la strutturazione di alcuni comitati di coordinamento che dovrebbero restare sotto la supervisione del livello ministeriale; un approccio, al momento, fortemente "centralizzante". Da una prima lettura dello schema di DPR

⁷⁷ Cfr capitolo 1

⁷⁸ CIVIT/ANAC

⁷⁹ DFP

⁸⁰ Riforma Madia

emanato, come detto sopra, nel settembre 2016, volendone schematizzare i contenuti, si può prefigurare il seguente scenario.

1 - Il Dipartimento della Funzione Pubblica ⁸¹ promuove e coordina le attività di valutazione e misurazione della performance delle Amministrazioni pubbliche.

2 - Le funzioni attribuite al DFP sono molteplici e prendono in considerazione una miriade di aspetti operativi che riguardano: la tenuta e l'aggiornamento di un Elenco nazionale dei componenti degli OIV⁸²; la verifica del loro operato e la razionalizzazione del numero, con possibili integrazioni tra amministrazioni contigue e la previsione di gestioni associate delle attività valutative indipendenti⁸³; la definizione degli importi massimi dei compensi, modulati in base alla complessità organizzativa, tenendo conto delle somme complessivamente utilizzate per tali organismi⁸⁴; la promozione ed il supporto alla collaborazione tra più OIV appartenenti a Settori omogenei della PA, anche tenendo conto dei "Ruoli unici" di cui alla riforma Madia stessa; l'aggiornamento e la formazione dei componenti degli OIV, con l'intervento della Scuola nazionale di amministrazione⁸⁵, secondo programmi coordinati in base ai Settori omogenei delineati dal Dipartimento.

3 - Sotto l'egida del DFP, inoltre, si fa intendere la possibilità che siano individuati alcuni Settori/ comparti di Enti pubblici omogenei per funzioni e dimensioni⁸⁶ nei quali potranno essere creati dei Comitati di coordinamento fra gli stessi OIV ove fossero istituiti secondo le nuove indicazioni del Dipartimento stesso.

4 - Viene costituita una Commissione Tecnica per la performance, con funzioni consultive per la gestione delle attività amministrative e direttive che faranno capo al Dipartimento. Essa sarà costituita da 5 membri individuati dal Ministro con proprio

⁸¹ DFP

⁸² Organi Interni di Valutazione

⁸³ O I V m u l t i amministrazione

⁸⁴ Nell'ordine di oltre 20.000 unità.

⁸⁵ S N A

⁸⁶ Agenzie Nazionali tipo ANVUR, eventuali aggregati di Piccoli o Grandi Comuni, di Città metropolitane, di Aree vaste, di Enti Regionali, di Aziende Sanitarie, di Aziende Ospedaliere, etc.

decreto per 2 anni, prorogabili per altri 2; ad essi non sarà attribuito alcun compenso, ma verrà riconosciuto solo il rimborso spese di viaggio e soggiorno. La Commissione Tecnica di cui sopra terrà i rapporti con le varie amministrazioni articolate nei Settori decentrati, nella logica di impiantare un Sistema Nazionale per la valutazione della pubblica amministrazione.

5 - A Roma, presso il DFP, viene costituita una “ Struttura operativa” di supporto alla Commissione tecnica con 25 addetti; questi ultimi sono figure di dipendenti dei ministeri o degli Enti periferici, opportunamente comandati presso il DFP ⁸⁷ i quali, oltre allo stesso stipendio in essere, avranno diritto ad un salario accessorio parificato a quello dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri : è garantito un finanziamento dedicato di 750.000 € per l’anno 2015 e del doppio per il 2016.

6 - Sempre al DFP spetta la promozione delle “Rete Nazionale per la Valutazione delle politiche pubbliche ”, una prospettiva interessante rispetto al Sistema Nazionale della performance evocato nella legge delega che si presume verrà definita coi i decreti delegati previsti dall’art.17 della “Riforma”.

La scelta di creare un Sistema nazionale di valutazione particolarmente strutturato e’ stato ripreso con forza dalla Riforma Madia, in quanto alcune innovazioni sulla dirigenza pubblica e sul personale dipendente non potranno funzionare senza intervenire ancora su aspetti davvero delicati che riguardano il “ruolo” degli OIV, dato che le loro valutazioni sono strettamente connessi al funzionamento ed alla gestione pratica dei tre ruoli unici. Si tratta di gestire coordinatamente sia la dirigenza statale che quella regionale che degli enti locali⁸⁸ ed ancor più, in ottica di semplificazione, si avrà la possibilità di scrivere alcuni testi unici relativi ad una nuova disciplina del lavoro che riguarderà oltre tre milioni di dipendenti pubblici⁸⁹ . Procedendo con ordine all’esame della legge delega⁹⁰, la prima considerazione riguarda il numero degli articoli dove si prescrivono decreti delegati che il Governo è tenuto ad emanare nei prossimi mesi. Si

⁸⁷ 5 dirigenti e 20 funzionari

⁸⁸ Cfr art. 11 riforma Madia

⁸⁹ Cfr art. 17

⁹⁰ la n°124 del 7 A g o s t o 2 0 1 5

tratta di 23 articoli, ma alcuni di questi hanno valenza molto generale, tanto che alcune norme sono già entrate in vigore; altri articoli hanno tempi di attuazione entro 90 giorni; alcuni decreti dovranno uscire entro 6 mesi, ma la maggior parte hanno tempo fino a 12 mesi per vedere la luce.

Il decreto legislativo che richiede una più lunga gestazione, a quanto risulta, è quello di cui all'art. 11, che interviene sulla nuova regolazione della dirigenza pubblica, sì che alcuni aspetti avranno 18 mesi per essere definitivamente normati⁹¹. Ad un'attenta analisi del testo, il fulcro innovatore della "Riforma Madia" lo troviamo in 3 articoli: il n° 8 di riorganizzazione dell'amministrazione dello stato; il n° 11 relativo alla dirigenza; il n° 17 relativo al riordino della disciplina del lavoro dipendente. Qui si trovano le nicchie legislative più delicate riguardanti la valutazione delle performance. Nel primo articolo, si evoca la necessità di prevedere la digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale.

A proposito di semplificazione dei procedimenti amministrativi, nell'art. 5 si concedono sei mesi per l'uscita di un apposito regolamento tramite il quale si taglieranno del 50% i tempi della burocrazia per intervenire in caso di rilevanti insediamenti produttivi, opere pubbliche ed attività imprenditoriali; con tale strumento, con il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, si individuano i procedimenti amministrativi che sono da semplificare ed accelerare, al fine di sostenere la crescita economica riducendo i tempi degli stessi procedimenti. All'art. 7, preso atto che viviamo in un sistema imbrigliato in mille rivoli burocratici, si insiste sulla necessità d'investire sulla trasparenza, attraverso

⁹¹ La Consulta – con la rilevante sentenza n. 251 del 2016 – ha deciso sull'impugnazione proposta dalla Regione Veneto nei riguardi della Presidenza del Consiglio sulla legittimità costituzionale della c.d. "legge Madia" (n. 124 del 2015) relativa alla riforma delle Pubbliche Amministrazioni, accogliendola solo in parte con riferimento alla previsione che l'attuazione della stessa, attraverso l'approvazione dei conseguenti decreti legislativi, potesse avvenire con l'espressione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni o unificata, sancendo, invece, la necessità – in applicazione del fondamentale principio della leale collaborazione - che, con riguardo alle deleghe al governo in materia di riorganizzazione della dirigenza pubblica, in quella di riordino della regolamentazione vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle P..AA. e nell'altra afferente alle partecipazioni azionarie delle PP.AA. e ai servizi pubblici locali di interesse economico generale, debba intervenire propriamente una preventiva intesa tra il Governo centrale e le Regioni.

la quale si abbassano i costi, si migliora la qualità dei servizi pubblici, si svolge un giusto controllo sociale che agisca da deterrente per combattere i numerosi fenomeni corruttivi che affliggono il nostro Paese; sono quindi previste delle correzioni al decreto n. 33 del 2013, con una definizione più aggiornata degli obblighi in materia di trasparenza delle amministrazioni pubbliche e l'inserimento nei siti Internet delle informazioni sugli appalti pubblici, sui tempi medi di attesa, sulla tempestività dei pagamenti nei confronti delle imprese creditrici e sui risultati della valutazione .

Si chiede di pubblicare i contenuti dettagliati del Piano nazionale anticorruzione e dei piani per la prevenzione della corruzione adottati da ciascun ente; è previsto l'utilizzo delle banche dati per rendere trasparente l'azione delle pubbliche amministrazioni, dando la possibilità ai cittadini di accedere liberamente ai dati ed alle informazioni degli enti pubblici e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela della privacy; sono previste sanzioni per le amministrazioni che non consentono un pieno accesso alle informazioni e l'istituzione di una white list ovvero di elenchi di imprese non a rischio mafia per la partecipazione agli appalti pubblici. Diverse lettere di questo settimo articolo richiamano la questione della trasparenza che, come sappiamo, resta di competenza dell'ANAC, ma è strettamente correlata e coordinata con il tema della misurazione e valutazione della performance e con le funzioni da assumere dagli Organismi indipendenti di valutazione (OIV); si prevede infatti di rendere pubbliche le determinazioni di tale organismo di cui si evoca l'attribuzione di una precipua funzione nell'ambito di una rete sistemica articolata in appositi settori omogenei della PA; si individueranno pure i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

Con l'art. 8 si introduce una funzione innovativa: l'analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; in aggiunta, con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi, sono da definire i criteri per la ricognizione dettagliata ed esaustiva di tutte le funzioni e competenze attribuite alle amministrazioni pubbliche, statali e locali.

Con l'art. 11 che tratta della Dirigenza pubblica, invece, si punta a creare un mercato del lavoro della dirigenza di ruolo, valorizzando un sistema di rilevazione e valutazione delle loro competenze e capacità; si assegneranno gli incarichi sulla base di interpelli che tengano conto del tipo di ente in cui essere nominati, anche sulla base delle valutazioni ottenute dai dirigenti negli incarichi precedenti. Istituiti i tre ruoli unici coordinati per i dirigenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, si unificano tutti gli aspetti di gestione di queste figure di dirigenti/manager; si interviene sulla periodicità dei concorsi e, in casi specifici, di corsi-concorso per il reclutamento dei dirigenti; a tal fine si ridefinisce il ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione fortemente potenziata con l'apporto di istituzioni prestigiose nazionali ed internazionali. La novità essenziale riguarda la durata limitata degli incarichi e la mobilità tra i ruoli: il dirigente assume la funzione per quattro anni, rinnovabili per altri due anni senza procedura selettiva per una sola volta, purché il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva; si aggiunge una prospettiva decisamente innovativa ovvero la decadenza dal ruolo unico del dirigente che abbia ottenuto una valutazione negativa; a ciò si aggiunge la possibilità, in caso di perdita d'incarico, di collocarlo in qualità di funzionario fino ad un'eventuale nuovo superamento di un concorso pubblico⁹².

Si parla chiaramente di una sistematica valorizzazione dei risultati ai fini della carriera; gli incarichi della dirigenza sanitaria vedranno applicata una nuova disciplina per il conferimento a tempo, fondato sulla trasparenza delle procedure e la valutazione dei profili da impiegare nell'ente stesso. Come si vede, questo è un articolo base, che va ad impattare incisivamente sull'attuale stato giuridico del personale dirigente e, secondo le aspettative del legislatore, produrrà effetti di stimolo sulla produttività e sulla qualità del lavoro di tutto il personale dipendente pubblico. Evidentemente è necessario attivare un idoneo sistema di misurazione e valutazione della performance.

Attraverso il successivo articolo 16, si prevede una sistematica rivisitazione delle procedure e dei criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione da recepire in testi unici organici di facile applicazione con cui si mira a migliorare e

⁹² Secondo alcuni osservatori (cfr Luigi Oliveri, anno 2015, Maggioli), l'art. 11 determinerebbe una eccessiva precarizzazione della dirigenza ed una eccessiva dipendenza della stessa dalla politica. Si tratta, in effetti, di una osservazione non priva di fondamento.

semplificare la qualità della legislazione sul lavoro pubblico, anche per quanto attiene le società partecipate dalle PA ed i servizi pubblici locali.

Nell'art. 17, quello con cui si provvede al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sono previsti 18 mesi di tempo per l'emanazione di un apposito decreto atteso perciò entro il 28 febbraio 2017, che introduce le innovazioni necessarie per rendere più efficiente l'organizzazione del lavoro pubblico e per valorizzare chi fa bene. Questo è l'articolo col quale si stabilisce il riordino del Sistema nazionale di valutazione⁹³ con rafforzamento del principio di separazione tra l'amministrazione cui compete l'indirizzo politico e l'autonomia dei dirigenti nell'attività gestionale. Qui si evoca l'introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con il rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette.

Nell'art. 17 si modificano le attribuzioni dell'ARAN; si deve notare che stanno per essere attribuite a questa istituzione, da sempre competente sulla contrattazione dei comparti pubblici, importanti nuove funzioni di supporto tecnico allo sviluppo di questa riforma epocale, tra le quali spicca l'attuazione del sistema informativo nazionale e la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici, compreso il controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali. Un passo da chiarire a fondo riguarda la possibile attribuzione all'ARAN di funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni rappresentate nello svolgimento delle funzioni di misurazione e valutazione della performance e nelle materie inerenti alla gestione del personale. In un passaggio del testo di questo articolo, infine, si evoca la facoltà, per le amministrazioni pubbliche, di promuovere il ricambio generazionale mediante la riduzione su base volontaria e non revocabile dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo loro, attraverso la contribuzione volontaria ad

⁹³ Modifiche al 150/09 del ministro Brunetta.

integrazione, la possibilità di conservare il valore della pensione ed al contempo favorire l'assunzione anticipata di nuovo personale. Si potrebbe pervenire, così, al progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni; in sostanza gli enti sono vincolati esclusivamente ai limiti di spesa già fissati e finanziati, anche al fine di facilitare i processi di mobilità tra gli enti.

Nell'art. 17 si ribadisce l'esigenza della semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici già trattata nel D.L. 90, all'art.19 comma 9 e 10, per quanto riguarda il riconoscimento del merito e della premialità; infatti si formulano indirizzi per la razionalizzazione ed integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche del personale. Si chiarisce l'indicazione agli Enti pubblici di sviluppare sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti: in tal modo si prevede il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronto; si fa riferimento, infatti, alla riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; si ritorna a trattare del coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; si prevedono forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione. Qui viene ribadito quanto era contenuto nel comma 10 dell'art.19 del D.L. 90/14 prevedendo uno strumento giuridicamente ben più potente: un decreto legislativo, non un regolamento recepito con un semplice DPR. Le deleghe di cui alla dirigenza pubblica possono essere esercitate congiuntamente mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi.

E' necessario, peraltro, fare un richiamo fondamentale che riguarda il ricorso alle prestazioni del personale già in quiescenza: gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui alla riforma sono consentiti a titolo gratuito se riferiti ad incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità e la durata che non può essere superiore ad un anno, non prorogabile; si precisa che il divieto riguarda le amministrazioni comunque inserite nel conto economico consolidato della PA individuate dall'Istituto nazionale di statistica

(ISTAT), nonché le autorità indipendenti, inclusa la Consob. La fattispecie riguarda solo l'incompatibilità degli incarichi di studio e di consulenza attribuiti a soggetti collocati in quiescenza, già appartenenti ai ruoli delle stesse amministrazioni che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni ed attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza che s'intende attribuire.

Gli ultimi articoli della riforma, dal n°18 al n°23, non prendono più in esame il tema della valutazione della performance; trattano argomenti di rilievo generale ed uno dei più importanti, l'art. 18, riguarda il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni finalizzato alla drastica riduzione del loro numero ed ancora una volta alla semplificazione normativa. Si prevede la distinzione tra i diversi tipi di società pubbliche in relazione alla loro attività ed agli interessi che perseguono; si impone una razionalizzazione e riduzione del sistema delle partecipate con limiti alla loro costituzione e precisi criteri per il loro mantenimento e funzionamento⁹⁴; si prevedono sanzioni per la mancata attuazione della razionalizzazione e la più precisa definizione del regime di responsabilità degli amministratori con il rafforzamento dei criteri pubblicistici nella gestione delle società⁹⁵; si prevede inoltre la definizione dei compensi degli amministratori legati ai risultati di gestione, compresi dei piani di rientro e l'eventuale commissariamento per le società in perdita. All'art. 19 i servizi pubblici locali d'interesse economico generale vengono diversamente disciplinati per dare un impulso riformatore in un settore che in precedenza aveva mostrato larghi segni di inadeguatezza; al successivo articolo si rivede il tipo di responsabilità e le procedure processuali con cui si imputano da parte della Corte dei Conti precise responsabilità al decisore politico ed anche ai dirigenti.

Con l'art. 21 si modificano ed abrogano le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi per conseguire una netta semplificazione legislativa delle norme entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla riforma Madia: la proposta di abrogazione o modifica di disposizioni sarà adottata a cura del Presidente del Consiglio dei ministri, con il concerto del Ministro delegato per le riforme

⁹⁴ Economicità, efficienza ecc.

⁹⁵ Tetto alle retribuzioni, trasparenza.

costituzionali ed i rapporti con il Parlamento entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con uno o più decreti legislativi.

4. CONCLUSIONI

Per concludere questa riflessione, mi sembra legittimo porsi una domanda fondamentale: era necessaria questa ulteriore riforma? La risposta credo che debba essere negativa. L'impressione è che il nostro legislatore sia vittima di "narcisismo legislativo"; vogliamo dire, con ciò, che ogni ministro vuole che il suo nome passi agli annali della legislazione a prescindere dalla utilità effettiva della riforma.

In primo luogo, l'art. 11 della riforma, come giustamente rilevato da Oliveri⁹⁶, determina una eccessiva precarizzazione della dirigenza pubblica posto che gli incarichi saranno di 4+4+2 anni, con un massimo, dunque di 10 anni. In questo modo, vengono messi in discussione i principi costituzionali di cui all'art. 97 della [Costituzione](#): fra questi, al secondo comma, vi è quello del buon andamento⁹⁷. La norma reca infatti: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di [legge](#), in modo che siano assicurati il buon andamento e l'[imparzialità](#) dell'amministrazione". Sulla base di tale previsione normativa i criteri generali da osservare sono, come è noto: economicità; rapidità; efficacia; efficienza; miglior temperamento dei vari interessi. A mio giudizio, il mancato rispetto di tali principi da parte della riforma, potrebbe determinare un giudizio di illegittimità da parte della Corte Costituzionale⁹⁸.

Circa *l'economicità*, l'art. 11 vuole in sostanza creare un albo come quello dei segretari comunali, da cui poter attingere i dirigenti. Il problema della *economicità* si pone nel senso che, da un lato avremo i dirigenti con incarico, che percepiranno uno stipendio da parte della amministrazione a cui sono stati destinati, mentre quelli in aspettativa percepiranno una indennità senza lavorare. Si tratterà dunque di un aumento dei costi di gestione della dirigenza.

⁹⁶ Cfr nota n° 89

⁹⁷ Cfr Wikipedia

⁹⁸ Come in effetti già accaduto (cfr nota 88).

Circa l'efficacia e l'efficienza, credo che la temporaneità dell'incarico, peraltro subordinato alla politica, non permetterà ai dirigenti di dare il meglio di loro stessi: da un lato, appunto, perché subordinati alla politica che può rinnovare o meno l'incarico; in ogni caso, l'incarico stesso non potrà durare più di 10 anni. In sostanza, quando il dirigente avrà conosciuto a fondo l'amministrazione che dirigono, dovranno essere destinati ad altro incarico.

Circa il miglior temperamento dei vari interessi, è chiaro che si formerà, probabilmente, una casta di dirigenti legati alla politica che sacrificherà il bene comune⁹⁹, al fine di favorire gli interessi della politica e segnatamente gli interessi dei vari cerchi magici.¹⁰⁰

L'altra riflessione verte sulla questione del positivismo giuridico¹⁰¹; in altri termini, visto il sostanziale distacco dei politici dallo stato comunitario¹⁰², si pensa di governare, piuttosto

⁹⁹ Questo concetto viene espresso, in ambito filosofico-religioso, da [Tommaso d'Aquino](#) nella [Summa Theologiae](#), scritta tra il 1265 e il 1274, esprimendosi, rispetto all'essenza della legge, che questa "non è che una prescrizione della ragione, in ordine al bene comune, promulgata dal soggetto alla guida della comunità" (I pars, q. 90, a. 4), affermando che il bene comune è anche il fine comune. Nella medesima opera espone che "costituendosi la legge innanzitutto per riferimento al bene comune, qualsiasi altro precetto sopra un oggetto particolare non ha ragione di legge sino a quando non si riferisce al bene comune.

¹⁰⁰ Cerchi concentrici, potenti e vincenti, o compagnie di giro di cortigiani. Sulla cresta dell'onda o sul viale del tramonto **non c'è leader politico che non si rifletta nel cerchio magico che lo circonda**. "Se le formiche si mettono d'accordo, possono spostare un elefante" dice un proverbio africano

¹⁰¹ Col termine positivismo giuridico o giuspositivismo si intende quella [dottrina](#) di [filosofia del diritto](#), la quale considera come unico possibile diritto il [diritto positivo](#), ovvero quello concretamente osservato nei fatti. La dottrina del giuspositivismo si presenta in opposizione sia a quella del [legalismo](#) o [giusformalismo kelseniano](#) (secondo cui, ad eccezione di una ipotetica Grundnorm astratta, diritto è quello promulgato nel rispetto formale delle norme di produzione) sia a quella del [giusnaturalismo](#), tanto che Bobbio le ha chiamate "i due fratelli nemici". La differenza tra le ultime due consiste nel fatto che: il giuspositivismo è una concezione [monista](#) del diritto, che ritiene che il diritto positivo sia l'unico diritto degno di questo nome; il giusnaturalismo è una concezione dualista: sostiene cioè l'esistenza di due ordini di diritto, un diritto naturale: insieme di principi eterni e universali; un diritto positivo che si trova in relazione subordinata: prodotto storico che promana dalla volontà del legislatore.

che con la persuasione morale, il buon esempio e la dialogica, con un sistema sostanzialmente post-democratico a colpi di decreto: sarebbe invece necessario, da un lato far funzionare meglio le norme esistenti magari lavorando per mezzo degli atti amministrativi. Pur essendo uno studioso della materia, nel momento in cui ho iniziato a scrivere l'articolo, sono rimasto impressionato dal numero di leggi che sono state emanate in materia di controllo interno negli ultimi 25 anni!

Da ultimo, ricordiamo che la produzione normativa in materia di controlli interni, e' figlia dell'ormai superato paradigma del NPM¹⁰³ che, come e' noto, sosteneva la sostanziale concordanza ontologica tra azienda privata e azienda pubblica. La differenza tra i due enti e' invece chiara: basti pensare che l'azienda privata si confronta con un

99 Quando formuliamo un'affermazione del tipo «lo Stato italiano incoraggia l'acquisto della casa in cui si abita» adoperiamo il termine «Stato» nella accezione di Stato-apparato. Il Presidente della Repubblica, i ministri, i giudici, gli agenti di polizia fanno parte dell'apparato statale, un'organizzazione composta talvolta da milioni di persone che agiscono in nome e per conto dello Stato. Se, invece, affermiamo che «nello Stato italiano il 54% degli studenti provenienti da un liceo termina l'Università» ci stiamo riferendo allo Stato-comunità, cioè al popolo che vive in Italia. Lo Stato-apparato è, dunque, l'insieme delle strutture che esercitano il potere. Lo Stato-comunità è invece la società, detta anche società civile, intesa come l'insieme dei rapporti che le donne e gli uomini instaurano in maniera autonoma e spontanea, indipendentemente dall'esistenza di un centro di potere. La famiglia, le associazioni, i sindacati, i partiti costituiscono il complesso delle relazioni cui le persone danno vita per soddisfare interessi e desideri. Lo Stato interviene con le sue regole per permettere alla società civile di organizzarsi e di esprimere valori ed esigenze in continua evoluzione.

102

¹⁰³ Il New Public Management (Nuova Amministrazione Pubblica) è, quindi, definibile come uno stile (o meglio un nuovo [paradigma](#)) di gestione del settore pubblico che, sull'esempio delle [pubbliche amministrazioni](#) anglosassoni soprattutto, vuole integrare il [diritto amministrativo](#) e le pratiche gestionali tradizionali di un ente pubblico con una metodologia più orientata al risultato (l'interesse pubblico), mutuata dal settore privato e mirata ad un maggior coinvolgimento nella gestione della cosa pubblica, per consentire: una maggiore [elasticità](#) ed [economicità](#) nelle prestazioni richieste, una riorganizzazione delle [burocrazie](#) e dei relativi bilanci in modo più efficiente; un ruolo che predilige le funzioni di coordinamento e controllo, alleggerendo le funzioni di diretta erogazione delle prestazioni di servizi alla cittadinanza, che se compiute tramite gli iter previsti dal diritto amministrativo sono spesso più costose a parità di efficienza; una separazione tra indirizzo e controllo, di competenza dell'organo politico, e gestione, prerogativa del [management](#); un'organizzazione per [processi](#) e per obiettivi; una misurazione delle performance e il controllo sui risultati, anche tramite [balanced scorecard](#); una semplificazione delle procedure per agevolare l'accesso ai servizi; il ricorso all'innovazione [tecnologica](#); una attenzione sempre maggiore alla [qualità](#).

mercato vero, mentre per l'azienda pubblica, che lavora in regime di monopolio o oligopolio, non esiste la tensione tipica del confronto con il mercato. Da qui l'avanzata del nuovo paradigma della Public Governance che invece teorizza sostanzialmente un alleggerimento dello stato a favore dei corpi sociali intermedi. Da cattodem, non posso che convergere con questa ultima teoretica, posto che i cattolici sono sempre stati critici nei confronti dello stato di impostazione hegeliana¹⁰⁴, a favore di una maggiore apertura alla società civile ed ai corpi sociali intermedi,¹⁰⁵ mentre lo stato centrale deve rimanere attivo in tutte quelle attività (segnatamente la sanità e l'istruzione) necessarie a sostenere i ceti deboli.

¹⁰⁴ All'interno del [panorama speculativo](#) della riflessione hegeliana, lo **Stato** ha un ruolo ed una funzione imprescindibile, come dimostrano le pagine che l'autore dedica all'argomento sia nell'Enciclopedia delle scienze filosofiche che nei Lineamenti di filosofia del diritto. Riprendendo infatti le **categorie** che suddividono la Filosofia dello spirito, ci troviamo qui nella sezione dedicata all'Eticità, intesa come realizzazione (cioè, come sintesi dei momenti precedenti: il Diritto e la Moralità) della **volontà libera**. Il primo passo (hegelianamente, la tesi) è, com'è noto, quello della **famiglia**, che per il filosofo è da intendersi quel tutt'uno coeso in cui permangono tracce della "compattezza etica" delle società antiche. Momenti fondativi della famiglia - che Hegel vede come l'unione libera di due individui che scelgono di comune volontà di costituire un'unità superiore - sono quindi il **matrimonio**, il **patrimonio** e l'**educazione dei figli** (e in tal senso, Hegel disconosce l'amore romantico, inteso come pulsione soggettiva del soggetto che non sa e non vuole accettare l'oggettività - e cioè l'antitesi - del matrimonio). Il "**superamento**" della famiglia, nella sua natura semplice e unitaria, è quindi la **società civile**, che nei Lineamenti di filosofia del diritto è il [momento "razionale negativo"](#), che scinde ed atomizza l'unità nucleare della famiglia, in quanto qui hanno precedenza i "soggetti economici privati" della **società borghese-capitalistica**.

¹⁰⁵ Con corpi intermedi si intendono le formazioni sociali che rappresentano e si autorappresentano in particolari settori o luoghi della [società civile](#). Tale concetto va collocato nel panorama più ampio che offre la [multilevel governance](#). Sono organismi di prossimità al di fuori delle sedi [istituzionali](#), capaci di creare reti in modo autonomo dalla [sfera statale](#) e con varie sfumature istituzionali presenti nelle loro attività. Dovendosi definire rispetto a cosa si intende la caratteristica dei corpi intermedi, bisogna risalire a vario titolo alla [funzione sociale](#) e locale, e se questa sia esclusivamente o meno localizzabile in base alle caratteristiche del [territorio](#), della [popolazione](#) e del [sistema socio-economico](#). Sarà così corpo intermedio tanto l'[associazione di consumatori](#), quanto il [comitato](#) di lotta per la casa.

BIBLIOGRAFIA

- La Riforma Madia e le novità sul fronte della valutazione delle performance. Mita Marra - Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione settembre-ottobre 2015, n.14.
- Emilio Corteselli in L'Amministrazione Italiana (rivista mensile delle amministrazioni statali, degli enti e delle organizzazioni tributarie -Barbieri Editore srl-pubblicazione del mese di aprile 2011: "Sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle P.A. secondo le delibere CIVIT: riflessi sugli enti locali".
- Ray Pawson e Nick Tilley, coautori di una monografia-manifesto pubblicata nel 1997, Realistic Evaluation e di numerosi saggi ed articoli negli anni successivi [Pawson 2002; 2006; Pawson e Tilley 1997; 2004].
- Progetto Hospital Compare americano, dove i cittadini possono comparare la performance di tutti gli ospedali sulla base di una serie di indicatori chiave, incluse le valutazioni di qualità fornite dai cittadini stessi.
- Pawson, R. e Tilley, N. (1997), Realistic Evaluation, Sage, London. Ubaldi B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, no. 22, OECD Publishing.
- Max Weber: Economia e Società'.
- Legge costituzionale; Legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. Legge Scelba) e . Legge 8 giugno 1990, in Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) Numero 312 – Febbraio 2016.
- Materiale presente in rete di Anna Peta www.bancaditalia.it . ISSN 1972-6627 (stampa) ISSN 1972-6643 (online) Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia.
- Enrico Cavalieri (cfr Economia aziendale Volume 1 –Giappichelli Editore).
- Henry Mintzberg. La progettazione dell'organizzazione aziendale, [ISBN 88-15-05603-3](https://www.mulino.it/it/ISBN/9788815056033), Il Mulino 1996. Ascesa e declino della pianificazione strategica, [ISBN 88-8008-039-3](https://www.mulino.it/it/ISBN/9788880080393), Isedi 1996. Perché odio volare, [ISBN 88-8363-235-4](https://www.ilssole24ore.com/it/ISBN/9788883632354), Ilsole24ore 2001. Il lavoro manageriale in pratica, Franco Angeli 2013.
- Marra, M. (2015), "Più luci che ombre nella valutazione della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi", Risorse Umane, n. 4/5: 37-52.
- Riforma Madia e Pubblico Impiego di Luigi Oliveri, anno 2015, Maggioli.
- Wikipedia.
- Tommaso d'Aquino: Summa Theologiae.
- Hegel : Lineamenti di filosofia del diritto.

INDICE

1. INTRODUZIONE PAG 1

2.IL QUADRO NORMATVO ANTECEDENTE LA RIFORMA PAG 3

2.1 La prevalenza del controllo formale sul controllo sostanziale. PAG 8

2.2 L'ondata riformatrice. PAG 10

2.3 I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive. PAG 13

2.4. L'evoluzione dei controlli interni alla PA in Italia. PAG 23

2.5. I controlli gestionali previsti dal D.Lgs. 150 del 2009. PAG 32

2.6 Il sistema di valutazione delle performance nel D.Lgs. 150 del 2009. PAG 35

2.7 Riorganizzazione degli attori del sistema di valutazione nel dlgs 150/09. PAG 39

2.8 La L. 114/2014 (DL 90/2014) di riforma della PA: la nuova vita della performance. PAG 40

2.9 La Legge 124/2015. PAG 41

3 LA RIFORMA MADIA PAG 42

4 CONCLUSIONI PAG 56

BIBLIOGRAFIA PAG 60