

Le prescrizioni normative rilevanti ai fini della valutazione individuale dei dirigenti

di Angelo Maria Savazzi

Premessa

La misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente è oggetto di particolare attenzione del legislatore che vede nel sistema e nel processo di valutazione una leva importante per favorire la piena applicazione di alcune prescrizioni normative. Le disposizioni di legge dalle quali il legislatore fa discendere la rilevanza ai fini della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti continuano ad avere una portata che recenti ulteriori interventi hanno confermato o addirittura potenziato. Una prima importante considerazione riguarda l'appropriatezza della leva valutativa per spronare all'attuazione di norme, evitando di utilizzare altri strumenti che propriamente sarebbero più adatti per perseguire la finalità che il legislatore si propone e con l'effetto di sovraccaricare in modo improprio il processo valutativo. Da un altro punto di vista si potrebbe considerare tale approccio come funzionale alla semplificazione del processo valutativo concentrandolo su aspetti ritenuti rilevanti sulla base di una graduazione effettuata a livello legislativo; occorrerebbe, però, prenderne atto con una rivisitazione dei contenuti e del processo del quale al momento non vi è traccia.

Il rischio evidente è che, ogni volta che per spingere all'attuazione di una norma se ne sanciscono gli effetti sulla valutazione individuale, la valutazione rischia di diventare un contenitore indistinto di effetti sanzionatori dove tutto è rilevante e non svolge, quindi, propriamente il compito di orientare l'azione dei dirigenti e delle strutture verso l'attuazione delle priorità strategiche definite dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e polverizzano in mille rivoli gli elementi che il valutatore deve esaminare.

Una tendenza di questo tipo si esprime anche in alcune normative regionali e addirittura in atti amministrativi di indirizzo dove proliferano le previsioni del tipo: *"la mancata attuazione della presente delibera è rilevante ai fini della valutazione dei dirigenti interessati"*.

Accanto a questa criticabile sovraesposizione dei sistemi valutativi emerge anche una incapacità delle amministrazioni di approntare gli opportuni strumenti organizzativi, informativi e informatici per misurare quanto la norma richiede di valutare con il paradosso finale che per un verso la norma impone la rilevanza e dall'altro il valutatore non ha strumenti per verificare il livello di attuazione e la riconducibilità alla posizione del singolo dirigente, con il rischio evidente che le corrispondenti norme risultino fortemente depotenziate.

Il processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale inizia con l'assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuale, nel rispetto dello schema valutativo previsto dall'art. 9 del D.Lgs. 150/2009 che deve trovare concreta declinazione nelle singole amministrazioni nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione che ciascuna amministrazione deve adottare, previo parere preventivo e vincolante dell'organismo di valutazione secondo la previsione dell'art. 7 del medesimo decreto, con il vincolo che gli indicatori organizzativi devono avere un peso prevalente.

Gli interventi legislativi di cui sopra integrano la valutazione del personale dirigente e in alcuni casi si spingono fino ad impedire l'erogazione della retribuzione di risultato come conseguenza della mancata attuazione di una prescrizione normativa.

Questo modo di procedere del legislatore se da un lato arricchisce il processo di valutazione dall'altro pone alcuni problemi che devono essere affrontati:

- quale sia l'organo competente ad operare le ulteriori misurazioni e valutazioni richieste dalla normativa;
- in quale momento del processo di valutazione si debbano considerare le ulteriori indicazioni normative;
- come opera nel complessivo sistema di assegnazione degli obiettivi, se cioè si tratta di una inserzione automatica di obiettivi o se, stabilita la valutazione in base agli obiettivi assegnati, si debba operare un ulteriore passaggio per verificare se siano state rispettate le prescrizioni normative.

Nei casi esaminati di seguito quando il legislatore stabilisce che la mancata attuazione di prescrizioni normative produce effetti sulla valutazione individuale opera in tre modi alternativi:

1. prevede che l'adozione di misure organizzative per conseguire determinate finalità siano parte degli obiettivi del dirigente il cui raggiungimento *“costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale”*;
2. stabilisce che il mancato rispetto della norma *“è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale”*;
3. prevede che dal mancato rispetto della norma discenda una conseguenza radicale, o in relazione al concorso dei singoli dirigenti o, in generale, per tutti i dirigenti, e cioè la impossibilità di erogazione della retribuzione di risultato.

In tutti i casi è necessario che il titolare del potere valutativo “interpreti” la prescrizione da valutare (che il legislatore chiede di “sanzionare”) al fine di stabilire il grado della rilevanza legato anche alla misura del concorso del dirigente al mancato rispetto della norma. In quest’ultimo caso si pone un ulteriore problema: il concorso del dirigente al mancato rispetto della norma deve essere in relazione ai compiti assegnati al dirigente nell’ambito del ruolo che riveste o può essere anche indiretto? Ed ancora: qualora non sia possibile identificare in maniera precisa i dirigenti che hanno concorso al mancato rispetto della norma è possibile estendere gli effetti sanzionatori (la non erogazione dell’indennità di risultato) a tutti i dirigenti dell’Ente, indipendentemente dalle responsabilità connesse alla specifica attuazione della norma?

Inoltre, un problema cruciale pervade l’intero processo valutativo: come ci si deve comportare nella ipotesi in cui, rispetto alla prescrizione normativa, l’amministrazione non abbia approntato i necessari presidi di misurazione in grado di rendere conoscibile il rispetto della prescrizione e la riconducibilità al singolo dirigente? Proprio su quest’ultimo aspetto, e in termini generali, il Consiglio di Stato ha avuto modo di intervenire nell’ambito del parere sulla bozza di decreto legislativo recante modifiche al d.lgs. 150/2009, adottato in attuazione dell’art. 17, comma 1, lettera r) della legge 124/2015 e divenuto definitivo con il d.lgs. 74/2017. In particolare, il Consiglio di Stato ha rilevato come sia necessario superare i sistemi di valutazione *“sostanzialmente fondati su autodichiarazioni delle strutture interessate”* e la necessità che siano supportati da un sistema informatico, anche in adempimento della previsione dell’art. 40, comma 1, del d.lgs. 82/2015 (Codice amministrazione digitale), che sia alimentato direttamente ed in automatico dal sistema del controllo di gestione e di gestione del bilancio. Inoltre, secondo questo parere, *“i moduli analogici di misurazione, comunque facilmente manipolabili, appaiono inidonei a fornire dati utili per la valutazione”*. Se tutto ciò è vero in generale lo è ancor di più rispetto alle prescrizioni normative rilevanti ai fini della valutazione individuale.

Gli effetti sulla valutazione negativa

Il comma 5-bis dell’art 3 del d.lgs. 150/2009 stabilisce che la valutazione negativa dei dirigenti rileva ai fini dell’accertamento della responsabilità dirigenziale ex art. 21 del d.lgs. 165/2001 (che può portare all’impossibilità di rinnovo fino alla revoca dell’incarico dirigenziale) e ai fini dell’irrogazione del licenziamento disciplinare come disciplinato dall’art. 55-quater, comma 2, lettera f-quinquies del d.lgs. 165/2001 (*“licenziamento per insufficiente rendimento”*).

Il primo aspetto che deve essere chiarito è cosa si intenda per valutazione negativa; la norma richiamata rinvia alla disciplinata definita nell’ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, adottato ai sensi dell’art. 7 ed è in questo ambito che deve essere correttamente definito a quale valutazione (in termini quantitativi) corrisponda una condizione di negatività. Infatti, nella logica di graduazione delle valutazioni finali il parziale raggiungimento degli obiettivi, che rappresenta uno dei fattori sui quali si sviluppa la valutazione individuale, non può essere considerata di per sé sintomo di una condizione di negatività. In linea generale il sistema deve prevedere il punteggio al di sotto del quale la prestazione debba essere considerata inadeguata, e quindi negativa, prevedendo che a quel punteggio non consegua il diritto, neanche parziale, alla retribuzione di risultato. Espresso in questi termini il perimetro di operatività della valutazione negativa, i punteggi superiori non potranno essere considerati manifestazione di valutazione negativa e daranno accesso a diversi livelli di retribuzione di risultato fino al massimo previsto

in sede di contrattazione nazionale e decentrata. Per quanto invece riguarda il profilo del procedimento disciplinare per insufficiente rendimento lo stesso art. 55-quater prevede che il licenziamento disciplinare possa conseguire ad una valutazione negativa *“reiterata nell’arco dell’ultimo triennio”*.

Con riguardo all’oggetto del presente intervento non sono indifferenti le modalità attraverso cui si esprime la rilevanza del rispetto di alcune prescrizioni normative ai fini della valutazione individuale. È infatti opportuno che il Sistema di misurazione e valutazione stabilisca quando tale rilevanza debba essere valutata e cioè se debba incidere sul punteggio finale della valutazione in modo da concorrere alla determinazione della eventuale valutazione negativa oppure se debba intervenire sul punteggio finale correggendolo ex post, con effetti sulla determinazione della retribuzione di risultato, senza che ne modifichi l’esito ai fini della valutazione negativa. La prima delle due soluzioni appare quella più sostenibile.

Alcune previsioni normative recenti

D.lgs. 36/2023 – codice dei contratti pubblici

L’art. 3 dell’allegato II.14 dopo avere previsto che il direttore dei lavori, previa disposizione del RUP, provvede alla consegna dei lavori entro 45 giorni dalla stipula del contratto (nelle amministrazioni non statali), stabilisce la rilevanza di tale ritardo ai fini della performance, *“ove si tratti di personale interno”* alla stazione appaltante. Si tratta di una formula generica che non chiarisce se trattasi di un obiettivo oppure di una valutazione da far rientrare negli elementi di qualificazione dei comportamenti professionali e organizzativi, e, in ogni caso, presenta le problematiche applicative sopra esposte in tutta la loro portata; certamente il valutatore non può non considerare tale ritardo e dovrà stabilire in che misura debba incidere sulla valutazione individuale e a seguito di quali verifiche.

Il rispetto dei tempi di pagamento

L’art. 4-bis, comma 2, del D.L. n. 13/2023, convertito con Legge n. 41/2023, dispone che *“Le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell’ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento. Ai fini dell’individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all’indicatore di ritardo annuale di cui all’articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all’articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64”*.

Le amministrazioni assegnano un obiettivo che riguarda il rispetto dei tempi di pagamento delle fatture di competenza che si aggiunge agli obiettivi che l’amministrazione assegna ai fini della valutazione della performance individuale. Lo schema valutativo, previsto dall’art. 9, comma 1, del D.Lgs. 150/2009, per i dirigenti, distingue gli indicatori organizzativi (che devono avere un peso prevalente nella valutazione individuale) dagli obiettivi individuali. Quanto ciascuno di questi due fattori valutativi pesa nella valutazione individuale spetta al sistema di valutazione che ciascuna amministrazione deve adottare, previo parere preventivo e vincolante dell’organismo di valutazione, con il solo rispetto del vincolo secondo il quale gli indicatori organizzativi devono avere un peso prevalente.

Dalla formulazione della disposizione sembra che l’obiettivo relativo al rispetto dei tempi di pagamento debba rientrare tra gli obiettivi individuali dei dirigenti e che debba essere assegnato unitamente agli obiettivi individuali (*“provvedono ad assegnare”*). Il riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance in questo caso va inteso nel senso che, trattandosi di una misura strutturale, la relativa previsione debba essere contemplata nel sistema ponendo così un vincolo certo all’amministrazione al momento dell’assegnazione formale degli obiettivi. Il riferimento al contratto individuale invece va letto con riferimento alla previsione di cui all’art. 9, comma 1bis, del D.Lgs. 150/2009 secondo il quale, per i dirigenti

apicali dei ministeri, è prevista l'assegnazione di obiettivi specifici "*definiti nel contratto individuale*" che si aggiungono agli obiettivi individuali assegnati con il Piano della performance (oggi sottosezione del PIAO).

Quindi, la lettura più coerente con il quadro normativo implica che l'assegnazione dell'obiettivo individuale relativo al rispetto dei tempi medi di pagamento, per le autonomie locali, debba esserci (perché potrebbero esserci dirigenti ai quali non siano imputabili codici di fatturazione) e che ciò debba avvenire attraverso il Piano della performance, ovvero la specifica sottosezione del PIAO.

L'obiettivo annuale relativo al rispetto dei tempi di pagamento deve concorrere alla valutazione della performance individuale che è il presupposto per l'erogazione della retribuzione di risultato. La norma precisa che deve essere valutato in misura non inferiore al 30%. L'infelice formulazione della norma richiede agli operatori una lettura ragionevole: poiché si dice che l'obiettivo deve essere valutato in misura non inferiore al 30%, ciò deve essere ancorato al fattore valutativo dentro il quale l'obiettivo si colloca, appunto gli obiettivi individuali. Quindi l'obiettivo deve avere un peso di almeno il 30% rispetto agli altri obiettivi individuali assegnati, nell'ambito del peso complessivo del fattore rispetto alla performance individuale.

Supponiamo che lo schema valutativo dei dirigenti sia articolato, sulla base del citato art. 9, comma 1, come segue:

- | | |
|---|------------|
| 1. indicatori organizzativi, che devono avere un peso prevalente: | 50% |
| 2. obiettivi individuali: | 25% |
| 3. contributo alla performance generale, competenze professionali e manageriali nonché comportamento organizzativi: | 20% |
| 4. capacità di differenziazione delle valutazioni: | 5% |

In questo schema di esempio l'obiettivo relativo al rispetto dei tempi di pagamento deve pesare almeno il 30% degli obiettivi individuali, quindi almeno il 7,5%.

La norma dice espressamente che l'obiettivo è parte della valutazione. Ciò significa che occorre distinguere in modo chiaro la fase della misurazione dell'obiettivo (sono stati o meno rispettati i tempi di pagamento?) dalla fase valutativa; se le due fasi fossero pienamente sovrapponibili non ci sarebbe stato bisogno di parlare di valutazione e questa corrisponderebbe esattamente alla misurazione. In quest'ultimo caso se i tempi di pagamento non fossero rispettati al valutatore non sarebbe consentito alterare tale esito.

Tuttavia, se il legislatore ha correttamente utilizzato la dizione secondo la quale l'obiettivo deve essere valutato è perché ha inteso affidare alla fase valutativa l'interpretazione delle ragioni che hanno impedito o rallentato il pieno raggiungimento dell'obiettivo che, evidentemente, può dipendere, ma qui occorre una valutazione rigorosa, da eventi non direttamente controllabili da parte del dirigente. E questi eventi non possono certamente essere legati ad una difficoltà di tipo organizzativo, o ad altre ragioni che non siano tali da impedire oggettivamente, e prescindendo da qualsiasi azione organizzativa e direzionale attivata, il pagamento nei termini delle fatture di competenza.

La verifica del raggiungimento o meno dell'obiettivo è affidata agli organi interni di controllo di regolarità amministrativa e contabile, i quali mettono a disposizione del valutatore gli esiti di tale verifica che assurge, quindi, a misurazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo, fermo restando che la valutazione rimane di competenza dei titolari del potere valutativo, con il concorso degli organismi di valutazione per i dirigenti di vertice.

Una difficile ricognizione

L'eccessivo utilizzo da parte del legislatore della leva valutativa per sollecitare gli enti all'attuazione di determinate prescrizioni, rende incerta la ricognizione completa delle norme che includono tali previsioni. Ciò rischia di rendere incompleto lo sforzo del valutatore di ricognire le norme, oltre a rendere inutilmente diffusa un'opera che sarebbe bene far rientrare nell'ambito dei compiti di indirizzo di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 150/2009 affida al Dipartimento della funzione pubblica.

Senza pretese di esaustività nella tabella seguente vengono riepilogate alcune disposizioni normative, oltre quelle trattate in precedenza, che indirizzano la valutazione della *performance* individuale del personale

dirigente, distinguendo quelle per le quali è prevista una generica rilevanza da quelle che invece incidono direttamente sull'entità della retribuzione di risultato:

Obblighi concernenti la generalità delle pubbliche amministrazioni				
Obbligo	Prescrizione normativa	Fonte	Rilevante ai fini della valutazione individuale	Rilevante ai fini della retribuzione di risultato
Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni	c.2. Le amministrazioni pubbliche ..., nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento. Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.	D.L. 13/2023, art. 4-bis, comma 2	X	X
Emanazione del provvedimento amministrativo	La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale , nonché responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente	Legge 241/90, art. 2, comma 9	X	
Dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione	Al di fuori dei casi di cui al comma 1 dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici degli standard quantitativi e qualitativi, fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla CIVIT in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata , sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento	d.lgs. 165/2001, art. 21, comma 1bis		X

Obblighi concernenti la generalità delle pubbliche amministrazioni				
Obbligo	Prescrizione normativa	Fonte	Rilevante ai fini della valutazione individuale	Rilevante ai fini della retribuzione di risultato
Regolarità sull'utilizzo di contratti di collaborazione	È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. ... I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato.	d.lgs. 165/2001, art. 7, comma 5-bis		X
Regolarità sull'utilizzo del lavoro flessibile	c.5 quarto periodo I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001 (relativo all'utilizzo del lavoro flessibile) sono responsabili anche ai sensi dell'art. 21 dello stesso decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente	d.lgs. 165/2001, art. 36, comma 5	X	
	c.5-quater I contratti di lavoro a tempo determinato posti in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione del presente articolo sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato	d.lgs. 165/2001, art. 36, comma 5-quater		X
Costituzione Comitato Unico di garanzia	c. 05. La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi	d.lgs. 165/2001, art. 57, comma 05	X	
Attuazione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.l. 82/2005)	c.1-ter ultimo periodo. L'attuazione delle disposizioni del presente Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti	d.lgs. 82/2005, art. 12	X	
Codice di condotta tecnologica ed esperti (d.l. 82/2005)	c.5. L'AgID verifica il rispetto del codice di condotta tecnologica da parte dei soggetti interessati e può diffidare i soggetti a conformare la propria condotta agli obblighi previsti dal codice. La progettazione, la realizzazione e lo sviluppo di servizi digitali e sistemi informatici in violazione del codice di condotta tecnologica costituiscono mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comportano la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture.	d.lgs. 82/2005, art. 13-bis, comma 5	X	X

Obblighi concernenti la generalità delle pubbliche amministrazioni				
Obbligo	Prescrizione normativa	Fonte	Rilevante ai fini della valutazione individuale	Rilevante ai fini della retribuzione di risultato
Violazione degli obblighi di transizione digitale (d.l. 82/2005)	c.4. Le violazioni accertate dall'AgID rilevano ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.	d.lgs. 82/2005, art. 18-bis, comma 4	X	
Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni (d.l. 82/2005)	c.3-ter. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili i dati ai sensi del presente articolo costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premio incentivi nell'ambito delle medesime strutture.	d.lgs. 82/2005, art. 50, comma 3-ter	X	X
Piattaforma Digitale Nazionale Dati (d.l. 82/2005)	c.5. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati ovvero i dati aggregati e anonimizzati costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture.	d.lgs. 82/2005, art. 50-ter, comma 5	X	X
Attuazione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005)	c.4 Le attività volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale	d.lgs. 82/2005, art. 52	X	
Obblighi di trasparenza	c.1 secondo periodo. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati	d.lgs. 33/2013, art. 44	X	

Obblighi concernenti la generalità delle pubbliche amministrazioni				
Obbligo	Prescrizione normativa	Fonte	Rilevante ai fini della valutazione individuale	Rilevante ai fini della retribuzione di risultato
	c.1 L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, ... sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. c.2 Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.	d.lgs. 33/2013, art. 46		
Comunicazioni in materia di tempi di pagamento	c.4. A decorrere dalla data di cui al comma 2, le amministrazioni pubbliche comunicano, mediante la medesima piattaforma elettronica, entro il 15 di ciascun mese, i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali, per i quali, nel mese precedente, sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni. c.5. Con riferimento ai debiti comunicati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, le amministrazioni pubbliche, contestualmente all'ordinazione di pagamento, immettono obbligatoriamente sulla piattaforma elettronica i dati riferiti alla stessa. c.8. Il mancato rispetto degli obblighi di cui ai commi 4 e 5 è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, o misure analogamente applicabili...	Art. 7-bis, comma 8 d.l. 35/2013	X	

Alcune conseguenze radicali

L'erogazione della retribuzione di risultato e lo stesso rinnovo degli incarichi dirigenziali sono sottoposti a conseguenze radicali in alcune ipotesi determinate. In particolare

- L'art. 10, comma 5, del d.lgs. 150/2009 stabilisce che *“in caso di mancata adozione del piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti...”*. Un profilo di particolare interesse è come e chi deve individuare i dirigenti che hanno concorso alla mancata adozione del piano. Sicuramente i dirigenti potenzialmente responsabili sono tutti quelli che sono parte del processo di individuazione degli obiettivi delle strutture organizzative e dei relativi indicatori, quindi tutti i dirigenti che hanno compiti di amministrazione attiva. L'omissione e l'inerzia, condizione ostativa per l'erogazione della retribuzione di risultato, si individua sicuramente nella ipotesi in cui per la struttura di diretta responsabilità del dirigente non sia stato possibile individuare obiettivi e indicatori o perché il

dirigente non ha partecipato al processo di elaborazione del piano o perché non ha fornito le indicazioni utili alla struttura tecnica che si occupa della predisposizione del piano.

L'omissione e l'inerzia devono essere segnalate agli organi titolari del potere valutativo e tuttavia la struttura preposta all'erogazione della retribuzione di risultato non può non accertarsi se il Piano sia stato adottato e quali dirigenti abbiano concorso alla mancata adozione.

Infine, a coloro che hanno concorso alla mancata adozione del piano non può assolutamente essere erogata la indennità di risultato, indipendentemente dalla eventuale valutazione individuale positiva, anche nella ipotesi di assegnazione degli obiettivi al di fuori del piano della *performance*.

La previsione è oggi richiamata, con riferimento al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), dall'art. 6, comma 7, del D.L. 80/2021

- L'art. 21, comma 1, del d.lgs 165/2001 stabilisce che *“il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (...)comportano (...) l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale”*. In questo caso la sanzione rende impossibile il rinnovo dell'incarico dirigenziale ed è la conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi misurati nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*. All'organo cui compete il rinnovo dell'incarico dirigenziale spetta il compito di accertare il raggiungimento o meno degli obiettivi per come rilevato dall'organo cui compete il potere valutativo del dirigente (organo di indirizzo politico amministrativo o dirigente di livello superiore).

Una possibile graduazione

A fini applicativi, per ciascuna delle prescrizioni normative rilevanti ai fini della valutazione individuale, si presentano le seguenti problematiche:

1. la riconducibilità o meno ai singoli dirigenti;
2. l'assenza del fenomeno con la conseguente non applicabilità;
3. la presenza o meno di sistemi certi per la misurazione dei fenomeni e per la verifica del livello di attuazione.

Rispetto a ciascuno di questi aspetti è necessario che le strutture interne dell'ente preposte al Controllo di gestione si attivino per apprestare i necessari presidi informativi utili ai valutatori e, per la valutazione dei dirigenti di vertice, all'OIV o Nucleo di valutazione. In assenza di presidi che consentano una identificazione certa dei dirigenti responsabili e la misurazione certa, stabile e riproducibile dei fenomeni interessati può essere utile (anzi è necessaria) la collaborazione attiva del dirigente destinatario della valutazione, atteso che appare improponibile la soluzione per la quale in assenza di sistemi certi di misurazione si consideri non applicabile la prescrizione.

Nel dettaglio, relativamente al primo aspetto, occorrerà fare riferimento prioritariamente agli atti organizzativi interni dai quali possa essere individuato un centro di responsabilità rilevante e agli eventuali atti di indirizzo dell'organo di indirizzo politico-amministrativo con i quali si avvia l'attuazione di ciascuna delle prescrizioni di interesse. In alcuni casi è la stessa norma che identifica il centro di responsabilità (ai fini della costituzione del Comitato Unico di garanzia, l'art. 57, comma 5, d.lgs. 165/2001 identifica i dirigenti incaricati della gestione del personale). In assenza di qualsiasi elemento utile che consenta la riconducibilità ad uno più dirigenti, le motivate dichiarazioni dei medesimi, nell'ambito del procedimento valutativo, sono sicuramente utili.

Relativamente al secondo aspetto la non applicabilità di uno specifico fenomeno va verificata con rigore, atteso che non può essere elusa una prescrizione normativa sulla base di una generica affermazione che il

fenomeno non è applicabile al caso specifico. La non applicabilità deve essere adeguatamente motivata, con riferimenti fattuali certi, in relazione alle singole unità organizzative dirette da ciascun dirigente. A titolo di esempio:

- difficilmente può esser invocata la non applicabilità della norma che prevede che dalla mancata costituzione del CUG (art. 7, comma 4 del d.lgs. 165/2001) consegua la rilevanza ai fini della valutazione individuale dei dirigenti preposti alla gestione del personale;
- ai fini delle comunicazioni in materia di tempi di pagamento previste dall'art. 7-bis, comma 8, del d.l. 35/2013 è ben possibile che l'ordinamento interno dell'Ente identifichi in modo preciso la struttura organizzativa che debba effettuare le comunicazioni in modo centralizzato e imputi a tale struttura le conseguenze delle mancate comunicazioni ai fini della valutazione individuale, esonerando i rimanenti dirigenti;
- è ben possibile che un'unità organizzativa nel periodo di riferimento della valutazione non sia stata nelle condizioni di dover emanare un qualsiasi provvedimento per cui mancherebbe la base di riferimento per apprezzare la *"mancata o tardiva emanazione"* (come previsto dall'art. 2, comma 9 della legge 241/90).

Fatte queste premesse una possibile graduazione, ai fini della misurazione e valutazione dell'attuazione delle prescrizioni normative che prevedono la rilevanza ai fini della valutazione individuale, può essere rappresentata dalla seguente tabella con l'utilizzo dei dati e delle informazioni acquisite dalle strutture competenti e dalla documentazione fornita dal valutando anche attraverso apposite dichiarazioni.

L'incidenza complessiva dell'insieme delle prescrizioni viene valutata in termini percentuali considerando ciascuna prescrizione con peso paritario⁽¹⁾.

Descrittore	Punteggio
Non applicabile. La non applicabilità va verificata con il necessario rigore tenendo conto della normativa interna se presente, degli eventuali atti di indirizzo o dall'assenza del fenomeno (p.es. assenza della necessità di adottare provvedimenti amministrativi)	Non applicabile
Comportamento completamente difforme: assenza di esplicita dichiarazione di avvenuto adempimento o di attestazione completamente negativa da parte della struttura competente o non dimostrato da documentazione certa e verificabile dal valutatore	0
Comportamento difforme ma in presenza di iniziative significative, certe e documentate, attestate dalle strutture competenti o dal valutando, che indicano l'avvenuto adempimento nei primi 3 mesi dell'anno successivo (ovviamente qualora ciò abbia ancora rilevanza)	0,4
Comportamento conforme alla normativa meramente dichiarato dal valutando, senza che siano disponibili sistemi per la verifica certa dell'adempimento	0,6
Comportamento conforme alla normativa meramente dichiarato , quando previsto, dalla struttura interna competente, senza che siano disponibili sistemi per la verifica certa dell'adempimento	0,8

¹ A titolo di esempio: se le prescrizioni rilevanti sono 10 il peso di ciascun elemento sarà pari a 10, per cui un punteggio unitario pari a 0,8 corrisponderà ad un punteggio su base 100 pari a 8. La somma dei punteggi determinerà un valore percentuale che rappresenterà la sintesi del grado di attuazione delle prescrizioni normative sulla base del quale verrà determinato l'effetto sulla valutazione finale. Se per tutte le prescrizioni viene assegnato un punteggio pari a 8 il grado di attuazione sarà dell'80%. L'effetto correttivo sulla valutazione finale potrà essere determinato in modo inversamente proporzionale.

Descrittore	Punteggio
Comportamento conforme alla normativa dimostrato da documentazione certa e verificabile o da sistemi di rilevazione specificamente attivati	1

Un possibile percorso

Salvo i casi di conseguenze radicali sull'erogazione degli istituti premiali e/o la previsione di una riduzione in termini percentuali della retribuzione di risultato, il legislatore rimette all'apprezzamento dei valutatori e/o in generale degli enti la misura della rilevanza del mancato rispetto delle prescrizioni; in questi casi occorre dare concreta attuazione alle prescrizioni e apprestare i necessari presidi normativi, organizzativi, metodologici e informatici per monitorarne il rispetto. In altri termini, sarebbe opportuno che gli enti, ogni qualvolta il legislatore introduce nuove tipologie di norme che statuiscono la rilevanza ai fini della valutazione individuale:

- stabiliscano i criteri generali della rilevanza degli inadempimenti;
- si dotino di strumenti certi di verifica del relativo rispetto (anche in un'ottica preventiva rispetto ad eventuali contenziosi a valle dei procedimenti valutativi).

Tutto ciò anche nell'ottica di assicurare, pur nel contemperamento con l'autonomia valutativa e la connessa soggettività legata al giudizio individuale, un coordinamento in ordine all'omogenea applicazione alla valutazione del personale dirigente; detto coordinamento può essere realizzato, in base alla ripartizione delle competenze degli attori istituzionali, sia a mezzo di atti di indirizzo politico-amministrativo sia a mezzo di atti di coordinamento burocratico.

Nello specifico, si potrebbe ipotizzare che:

- a. vengano adottati atti con i quali gli organi di indirizzo politico-amministrativo individuino le strutture interne deputate a captare e monitorare gli inadempimenti in relazione alle singole specifiche ipotesi (laddove ciò non sia già espressamente stabilito dalla norma come avviene per gli obblighi di trasparenza il cui adempimento è "verificato" dal responsabile della trasparenza⁽²⁾);
- b. si proceda, nell'ambito del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, adottato in base all'art. 7 del d.lgs. 150/2009, a definire le modalità di incidenza sulla valutazione individuale attraverso l'esplicitazione di criteri certi e omogenei. Lo stesso Organismo indipendente di valutazione, chiamato a esprimersi, secondo il novellato articolo 7, con un parere preventivo e vincolante, potrebbe stimolare tale scelta favorendo una stabilizzazione degli effetti sulla valutazione individuale, oltre che la necessaria omogeneità (fermo restando l'autonomia dei valutatori nell'apprezzare eventuali eventi oggettivi, imprevedibili e incontrollabili che possano influenzare l'attuazione, autonomia che non può essere compressa oltre certi limiti). In tale sede potrebbero essere meglio definiti, sempre in un'ottica di omogeneizzazione, ulteriori aspetti rilevanti.

Per converso, i valutatori, nell'espletamento della valutazione individuale (per legge strettamente connaturata al ruolo dirigenziale) non possono esimersi dal considerare tali prescrizioni.

Conclusioni

Dalle considerazioni che precedono emergono le criticità applicative delle prescrizioni normative rilevanti ai fini della valutazione individuale, quando questa rilevanza presenta elementi di incertezza. Per questa via si

² L'art. 43, comma 1, secondo periodo, dl d.lgs. 33/2013 stabilisce che il Responsabile della trasparenza "svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione". Cfr. P. Cosmai, "L'ANAC traccia le linee guida per la trasparenza organizzativa e del personale dopo il decreto FOIA, Azienditalia Il personale, 2/2017.

rischia di depotenziare fortemente il sistema della valutazione individuale per diverse ragioni che possono essere sinteticamente e in modo non esaustivo di seguito rappresentate:

- ✓ il sistema valutativo diventa una leva solo parzialmente a disposizione dei dirigenti e dell'organo di indirizzo politico-amministrativo per orientare le strutture e il personale ma indebitamente in mano al legislatore per conseguire finalità che potrebbe raggiungere con altri strumenti sanzionatori;
- ✓ la valutazione individuale rischia di rimanere polverizzata in diversi adempimenti con l'attenzione prevalente non ai risultati e agli impatti che l'azione dell'amministrazione è in grado di generare ma verso l'adempimento di prescrizioni normative;
- ✓ la valutazione rischia di non essere ancorata ad obiettivi aventi le caratteristiche di generare un *"tendenziale miglioramento della qualità dei servizi degli interventi"* come richiesto dall'art. 5 del d.lgs. 150/2009, che è una norma di principio cui gli enti devono adeguare il proprio ordinamento interno. Ciò in quanto se la valutazione individuale è influenzata da innumerevoli adempimenti ciò rischia di assottigliare lo spazio per obiettivi *"tipicamente"* di *performance*.