

Valutazione e retribuzione di risultato

La Corte dei conti affina il rapporto tra obblighi di legge, valutazione e retribuzione di risultato

di Domenico Gaglioti - Dirigente Regione Calabria - Componente OIV

La pronuncia della Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, n. 323/2016 costituisce un affinamento giurisprudenziale del delicato rapporto tra previsioni legislative di obblighi di legge e ripercussioni sulla valutazione dirigenziale e sulla retribuzione di risultato, puntellando il sistema ma lasciando trasparire alcune criticità, su cui si svolgono alcuni rilievi che tengono conto anche delle riforme in atto.

Premessa

Mentre il legislatore prosegue l'attività di implementazione della trasparenza negli apparati amministrativi (1), sul versante giurisprudenziale la Corte dei conti affina lo strumentario posto per assicurare l'efficacia delle scelte di *policy making*, sciogliendo alcuni dubbi ma, nel contempo, facendo emergere alcune criticità di fondo.

L'occasione per riflettere sull'assetto normativo in materia di obblighi di trasparenza e sulle conseguenze *lato sensu* sanzionatorie (2) dello stesso è data dalla recente pronuncia della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, 28 novembre 2016, n. 323 (3), che solo in apparenza può essere archiviata per il fatto di riguardare norme del passato (il *casus belli*, infatti, è costituito da una disposizione legislativa non più vigente), giacché le problematiche ivi rappresentate ben possono riproporsi ogni qualvolta il legislatore introduca analoghe disposizioni di analogo tenore. Peraltro, gli accadimenti che hanno occasionato la vicenda verosimilmente non costituiscono casi limite, rientrando nel noto le difficoltà sempre crescenti che le amministra-

zioni incontrano nella predisposizione (e, ancor di più, nel mantenimento) di presidi idonei a favorire l'attuazione tempestiva e costantemente aggiornata dei precetti *in subiecta materia* (è il caso delle amministrazioni più piccole che, nell'attuale situazione di crisi finanziaria che impone drastici interventi di *spending review*, rinvergono difficoltà sovente difficilmente sormontabili nella stabile allocazione di risorse, finanziarie ma ancor più umane, da dedicare alle attività connesse alla gestione della performance e all'assolvimento degli obblighi di trasparenza).

Sintesi dei fatti

In via preliminare è opportuno inquadrare i fatti: a seguito di informativa ministeriale (e successiva verifica della Guardia di Finanza) vengono accertate, in un Comune, criticità negli adempimenti consequenziali al conferimento di incarichi di consulenza; nello specifico, vengono acclarati:

a) il mancato adempimento dell'obbligo di comunicare periodicamente al Dipartimento della Funzione Pubblica gli incarichi di consulenza attribuiti (prescritto dall'art. 53, comma 14, D.Lgs. n.

(1) Da ultimo si consideri la riforma del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 avvenuta con il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97. In argomento, M. Savino, "Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo", in *Giorn. dir. amm.*, 2016, n. 5, p. 593 ss.

(2) Da intendersi, almeno in via di prima approssimazione, quale "conseguenza apprestata dalla norma giuridica alla vio-

lazione di una regola di condotta": in tema, G. Iorio, *Corso di diritto privato*, Torino, 2016, p. 13.

(3) In www.corteconti.it; la medesima pronuncia ha avuto risalto anche sugli organi di informazione specializzata: si segnala, a tal proposito, il *quotidianoentilocali.ilsolo24ore.com* del 14 e del 28 dicembre 2016.

165/2001), con conseguente inibizione a conferire nuovi incarichi fino all'adempimento di tale obbligo (ragion per cui, avendo conferito incarichi in violazione di tale disposizione, gli emolumenti ad essi riferiti costruirebbero danno erariale);

b) la mancata pubblicazione dei dati relativi agli incarichi sul sito internet istituzionale (prescritto dall'art. 11, comma 8, D.Lgs. n. 150/2009, vigente all'epoca dei fatti), il cui inadempimento comportava - per il successivo comma 9 - il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti (nel caso di specie, essendosi dato luogo alla corresponsione di tale emolumento, per il periodo corrispondente alla violazione si sarebbe incorso in danno erariale).

Delle ipotesi sopra riportate, ci si soffermerà sulla seconda delle due contestazioni.

Premesso che, come si evince dalla sentenza, il regolamento dell'ente in materia di valutazione prevedeva, per quanto concerneva la dirigenza di vertice, un'istruttoria da parte del Nucleo di valutazione, i cui esiti erano destinati ad essere recepiti dal Sindaco con provvedimento che - a sua volta - costituiva l'antecedente necessario per l'adozione della determina dirigenziale di liquidazione degli emolumenti, la Procura erariale aveva chiamato a rispondere:

a) il Sindaco, per le retribuzioni di risultato liquidate alla dirigenza di vertice relativamente al lasso temporale interessato dall'inadempimento; gli veniva rimproverato di aver proceduto alla valutazione (ossia all'adozione degli atti con i quali, recependo la proposta del Nucleo, era stata valutata positivamente i dirigenti interessati) pur in presenza una causa ostativa di legge;

b) i componenti del Nucleo di valutazione, relativamente all'attività istruttoria e di proposta diretta all'organo politico; veniva loro imputato di aver concorso al danno prodotto per non aver rilevato, nello svolgimento dell'attività di valutazione, la sussistenza di una condizione ostativa all'erogazione della retribuzione stessa;

c) il Segretario comunale e dirigente del Settore Affari generali e personale, che avevano firmato gli atti di liquidazione delle indennità del personale dirigenziale coinvolto, salvo la propria, che è stata firmata dal Direttore Generale e Vice Segretario comunale, chiamato dunque a rispondere per tale atto; agli organi burocratici veniva imputato di aver dato attuazione ai provvedimenti di liquidazione, nonostante la causa ostativa, all'esito del percorso avviato dall'attività del Nucleo e concluso

con l'atto formale di valutazione adottato dal Sindaco.

All'esito del giudizio la Corte ha definito le responsabilità nei modi seguenti:

i. relativamente alla posizione dei componenti del Nucleo di Valutazione è stato considerato dirimente il fatto che le schede della valutazione dirigenziale (unica attività di competenza di tale organo) non comprendessero punteggi attinenti all'adempimento di obblighi di trasparenza e pubblicità, né tali obblighi fossero inseriti nel programma triennale dell'ente (seppure in spregio rispetto al regolamento), ragion per cui il non averne tenuto conto in sede di valutazione risulterebbe privo di efficacia causale rispetto al danno prodotto; peraltro, esulando dalle competenze del Nucleo una verifica sulla legittimità e regolarità dell'azione amministrativa che trascenda gli obiettivi attinenti alla valutazione di cui sopra, non vi sarebbe alcunché di rimproverabile al Nucleo (si esclude, pertanto, la rimproverabilità della mancata rilevazione, sempre da parte del Nucleo, delle criticità nell'alimentazione del sito *internet*);

ii. la posizione del Sindaco, che aveva fatto proprie le proposte di valutazione del Nucleo, è più delicata, non solo per il fatto che egli aveva approvato la valutazione positiva dei dirigenti nonostante le suddette criticità ma anche perché egli è organo istituzionalmente deputato, quantunque nell'ambito della sfera di indirizzo politico, a sovrintendere al corretto funzionamento della macchina amministrativa; non di meno, sotto il versante della valutazione, le ragioni che hanno portato il decidente ad escludere una responsabilità in capo al Nucleo vengono estese a chi ha fatto propria la proposta di quest'ultimo; sotto il versante del governo del buon funzionamento della macchina amministrativa, invece, ha rilevato la Corte che il sito *web* era esistente e la sua mancata alimentazione, non potendo non emergere se non a seguito di attenta verifica, non sarebbe a lui ascrivibile (in sostanza, si nega l'obbligo, in capo all'organo politico, di svolgere una costante e capillare verifica di tutti e singoli gli adempimenti di legge);

iii. le posizioni dei dirigenti di vertice (Segretario comunale e Vice Segretario, titolari altresì di incarichi con funzioni dirigenziali e relativi poteri) sono state invece riconosciute come gravate da responsabilità; difatti, la netta distinzione, ora riportata, tra attività di valutazione della *performance* individuale (di competenza del Nucleo e del Sindaco) e verifica del rispetto degli obblighi (distinti ed ulteriori) posti direttamente dalla legge

ha fatto venir meno il ruolo meramente “esecutivo” dei dirigenti (quale sarebbe stato all’esito della valutazione della performance ma ritenuto irrilevante dal Giudice) per far riemergere appieno il loro potere-dovere di assolvere agli obblighi specifici posti dalla legge, ivi compresi - nel caso di specie - quello di verificare l’insussistenza di condizioni legali ostative alla corresponsione di emolumenti patrimoniali (nel caso specifico, la retribuzione di risultato); peraltro, rileva la Corte, la verifica della corretta gestione del sito *web* comunale rientra nelle competenze dei vertici amministrativi dell’ente (4); questi avevano l’obbligo di conoscere, proprio *ratione officii*) le criticità in ordine all’alimentazione del sito internet comunale ed, avendo disposto la liquidazione dell’indennità di risultato pur essendo (o dovendo essere) a conoscenza di tale criticità, si trovano in situazione di rimproverabilità della loro condotta.

Tra le molteplici suggestioni indotte dalla pronuncia *de qua*, alcune appaiono meritevoli di un qualche approfondimento, sia pure frammentario stante la vastità delle tematiche che esse sottendono.

Inquadramento della questione

In primo luogo, la Corte affronta la struttura della disposizione normativa, anche nell’ottica di perimetrare l’azione proposta rispetto a previsioni normative per certi versi contigue o similari (5). Nello specifico, la Corte, dopo aver inquadrato il bene

tutelato nella trasparenza amministrativa (6) osserva che: “La struttura operativa della disposizione in esame non è, dunque, quella della sanzione legislativamente prevista - tant’è che manca il destinatario della sanzione, limitandosi la norma ad escludere la spettanza di un emolumento variabile legato alla produttività - ma quella di un illecito tipizzato quanto alla individuazione del danno, danno che, a fronte di un espresso divieto di corresponsione dell’emolumento, è costituito dall’ammontare dell’emolumento stesso” (7).

In argomento qualche considerazione non appare inopportuna.

È noto che, nell’ambito delle previsioni contenute nell’art. 24 del D.Lgs. n. 165/2001, la retribuzione di risultato è quella componente del trattamento economico del personale dirigenziale la cui determinazione (e, prima ancora, la spettanza) è condizionata dal verificarsi di specifici presupposti: in linea di massima - senza scendere ulteriormente in dettagli, peraltro variabili in relazione ai sistemi di misurazione e valutazione della performance delle varie amministrazioni (8) - essi sono costituiti dal perseguimento di obiettivi di produttività (riferiti all’unità amministrativa cui si è preposti e dell’amministrazione nel suo complesso) e da elementi desunti dal suo *modus operandi* in termini di capacità manageriale (9). È parimenti noto, però, che su tale componente retributiva il legislatore è intervenuto sempre più frequentemente, all’atto di imporre all’amministrazione (e, per essa, in primo luogo

(4) Ma non anche, prosegue la pronuncia, dei dirigenti degli uffici cui dette funzioni non sono attribuite, sui quali, al più, incombe l’obbligo di segnalare le disfunzioni (come, si soggiunge in questa sede, sembra essere avvenuto nel caso concreto).

(5) Rileva la Corte che: “a titolo della pretesa la Procura pone inequivocabilmente tale previsione, e non la diversa previsione dell’art. 1, comma 127, della Legge n. 662/1996, come modificato dall’art. 3, comma 54, della Legge 24 dicembre 2007, n. 224, che dispone che “Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto”.

(6) Specificamente, la Corte rileva che: “Alla violazione di tale obbligo il successivo comma 9 collega un divieto, il divieto di corrisponderne la retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno conferito incarichi non pubblicati secondo legge, che contiene il giudizio di non spettanza di un premio legato alla produttività del dirigente a fronte del mancato raggiungimento di quello che è posto nel sistema organizzativo della p.a. quale uno degli obiettivi primari, al pari della economicità e della efficacia dell’azione (che, badi bene, si compone della azione di propri dirigenti, il che rende la norma non certo irrazionale)”

(7) Punto 1.2 delle considerazioni in diritto relative alla voce “b” di danno.

(8) Si rammenta che l’art. 9, comma 1, D.Lgs. n. 150/2009 ancora la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti ad indicatori di performance relativi all’ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate e alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi. Tali ambiti, peraltro, devono essere previamente declinati nel sistema di misurazione e valutazione della performance, organizzativa ed individuale, prescritto dall’art. 7 del medesimo decreto.

(9) Rammenta Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 8 luglio 2008, n. 457, in www.corteconti.it, con riferimento ad un’area specifica (ma con considerazioni valide per i dirigenti di tutte le aree) che “per quanto riguarda i dirigenti regionali e specificamente, il loro trattamento economico, la retribuzione di risultato ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell’ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso”. Per quanto riguarda la giurisprudenza giuslavoristica, Trib. Taranto, Sez. Lavoro, 21 gennaio 2015, n. 7336, in www.quotidianoonline.it, 20 marzo 2015, n. 3929, *ibidem*.

ai dirigenti preposti agli uffici competenti) determinati adempimenti, aventi contenuto e ambito di applicazione variegato ma tutti accomunati dalla statuizione accessoria per la quale il mancato rispetto dell'obbligo ivi contemplato avrebbe dovuto essere oggetto di apprezzamento in sede valutativa (ipotesi che non rileva in questa sede) ovvero, in alternativa o cumulativamente, avrebbe inciso direttamente sulla retribuzione di risultato (in quest'ultimo caso stabilendone a volta la decurtazione, per lo più tra un valore percentuale minimo e un valore percentuale massimo, altre volte, come nel caso di specie, inibendone radicalmente la spettanza) (10).

Proprio per il fatto di interessare una componente retributiva variabile, condizionata dall'esito della valutazione e legata, in senso lato, ai risultati dell'attività del dipendente rispetto ad un "programma", il rischio di indebite commistioni tra piani che invece dovrebbero restare distinti è tutt'altro che peregrino, come d'altronde palesa proprio la divergenza tra prospettazione della Procura erariale e conclusioni dell'organo giurisdicente: nel caso di specie, infatti, la rescissione di tale legame è insito nella *littera legis*, che la àncora non ad una valutazione complessiva ma invece ad un adempimento puntuale e specifico, ragion per cui correttamente la Corte - dopo aver premesso come la disposizione preveda, in caso di violazione dell'obbligo, un effetto costituito dal divieto *sic et simpliciter* di corrispondere la retribuzione di risultato ai dirigenti coinvolti - osserva che la retribuzione di risultato non spetti "per il solo fatto che l'incarico non è stato pubblicato, indipendentemente dalla valutazione positiva che della produttività del dirigente conferente abbia fatto l'amministrazione" (11).

Sempre in termini di inquadramento, è stato già osservato come l'impianto normativo venga correttamente ricondotto alla tutela del bene della trasparenza amministrativa, interesse pubblico ritenuto di preminente rilievo funzionale e sistematico e dunque posto, nel sistema organizzativo della PA, quale obiettivo primario, al pari dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa (12). Nella fattispecie ora in esame, però, l'intervento del legislatore non si sviluppa seguendo lo schema proprio della *performance*, e dunque della gestione per obiettivi (di struttura o individuali) e dei comportamenti manageriali (13), bensì mediante dinamiche più agevolmente inquadrabili come vincoli prescrittivi diretti all'azione amministrativa e slegati dalla *performance* (14). Orbene, la distinzione tra tali diversi *modus operandi* non appare irrilevante. Per chiarire meglio il concetto, occorre distinguere le varie situazioni che possono verificarsi (15). Difatti, sono agevolmente inquadrabili nell'ambito del ciclo della *performance* quelle misure, autonomamente individuate dall'amministrazione, che si pongono quale "sfida" nel superare le mere specifiche prescrizioni legislative (prescrizioni che, di per sé, non rappresenterebbero una "sfida", imponendosi come tali per il mero fatto di esistere) ed implementare ulteriori livelli di attuazione di un valore prefissato. Ancora, sempre in tali dinamiche possono rientrare le ipotesi in cui, pur essendo individuato *aliunde* (magari a livello legislativo) un valore da perseguire alla stregua di obiettivo strategico, venga però demandato all'amministrazione l'approntamento delle modalità concrete di perseguimento del valore così enunciato (mediante la sua declinazione negli obiettivi di struttura o individuali ritenuti più congeniali rispetto al contesto specifico): un esempio calzante in proposito può

(10) Dall'attuazione del codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) al rispetto dei termini del procedimento amministrativo (Legge 7 agosto 1990, n. 241, anche alla luce della legge 18 giugno 2009, n. 269), alla partecipazione alla conferenza di servizi (sempre Legge n. 241/1990), agli obblighi di trasparenza (D.Lgs. n. 33/2013 e D.Lgs. n. 97/2016) *etc.* Per una disamina in merito a tali obblighi, D. Gaglioti, "Performance, obblighi di legge, prime condanne e perplessità", in questa *Rivista*, n. 12/2015, p. 946 ss., e riferimenti normativi e bibliografici ivi riportati.

(11) Punto 1.2, lettera e) della pronuncia.

(12) Osserva la Corte, infatti, come in molteplici occasioni (una è proprio quella oggetto dell'attuale disamina) il legislatore sia infatti intervenuto per rinforzare il rispetto degli obblighi di trasparenza, nel contesto delle riforme sul contenimento della spesa pubblica e sulla trasparenza della gestione del personale delle pubbliche amministrazioni.

(13) Ossia nel senso delineato dal D.Lgs. n. 150/2009 e dall'impianto teorico ivi sotteso: v. *supra*, nota 8.

(14) Con riferimento al processo produttivo *standard*, rileva M. Morciano, "Valutazione della performance e ciclo del miglioramento continuo nella Pubblica Amministrazione", in *Astrid-Rassegna*, novembre 2012, n. 168, par. 10.2, come esso si configuri alla stregua di "un 'disegno' del processo di produzione che abbia tutti i requisiti indispensabili alla produzione dei servizi adeguati al perseguimento degli obiettivi e che, allo stesso tempo, rispetti pienamente l'insieme dei vincoli che delimitano l'azione pubblica". Nella medesima ottica si inquadra il meccanismo di *Total Quality Management* (gestione complessiva della qualità), quale "metodo gestionale che viene impiegato per assicurare adeguati livelli di qualità lungo tutti i processi di una filiera produttiva al fine di migliorarne la performance, cioè la sua capacità di perseguire gli obiettivi assegnati nel rispetto di dati vincoli" (*ibidem*, par. 13.4.4).

(15) Volendo, per qualche ulteriore spunto di riflessione, si rinvia sempre a D. Gaglioti, "Performance, obblighi di legge, prime condanne e perplessità", cit., e riferimenti ivi riportati.

essere costituito dall'art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 97/2016, che qualifica la trasparenza come obiettivo strategico prescrivendo l'associazione, a cura dell'amministrazione, di obiettivi operativi ed individuali da essa individuati, ma un altro esempio può essere individuato anche - seppure con una formulazione meno precisa - nell'art. 31, comma 12, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in materia di programmazione dei contratti pubblici; in tali ipotesi, infatti, il legislatore si limita ad imporre il perseguimento di un determinato valore (magari descrivendolo come obiettivo, purché sia chiaro che, in sé, non si tratta di un obiettivo di performance propriamente inteso) lasciando però libera l'amministrazione di individuare discrezionalmente obiettivi coerenti senza però imporre uno specifico comportamento. Qualora invece, come nel caso di specie, vi sia una disposizione prescrittiva di un'attività precisa e puntuale (quale il compimento di un'attività determinata entro un termine prefissato), viepiù ove venga associato un *target* "assoluto" (ossia la pubblicazione del 100% degli incarichi) e sia previsto che il minimo *gap* si riverberi direttamente sulla retribuzione di risultato senza l'intermediazione di un complessivo giudizio di valutazio-

ne (e, dunque, l'inquadramento in un coacervo di elementi), si deborda da un contesto di ciclo della *performance*, sia in quanto la formulazione letterale della disposizione - che non parla di valutazione ma di retribuzione - non si riferisce alla valutazione (in tale diversa ipotesi, laddove cioè il legislatore avesse voluto riferirsi alla valutazione e non alla retribuzione di risultato - ovvero congiuntamente ad entrambi tali fattori, come nell'art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013, su cui si spenderà qualche parola di seguito - lo ha fatto espressamente) sia perché, comunque, previsioni di tal fatta creerebbero qualche distonia in una logica di *performance* anche dal punto di vista del metodo (16).

Ma, venendo meno il nesso tra previsione legislativa e dinamiche di *performance* e gestione per obiettivi, anche il legame con l'istituto della retribuzione di risultato propriamente intesa viene a sfilacciarsi, nel senso che - postulando quest'ultima una sorta di "patto" tra datore di lavoro e lavoratore, i cui termini sono costituiti, da un lato, dalla produttività dell'amministrazione e dello stesso dipendente (da apprezzare mediante un complesso di obiettivi raggiunti e di comportamenti organizzativi agiti) e, dall'altro, dalla corresponsione di incentivi (17) - la previsione della riduzione (o la mera

(16) Si evidenziano tre punti in particolare. In primo luogo, si sbilancerebbero gli indicatori appiattendolo tale "obiettivo" sull'attività (di fatto obliterando i risultati e finendo per far coincidere obiettivo e *target*, mentre l'indicatore misura l'evidenza dell'evento entro il tempo prefissato): in argomento è stato rilevato che l'uso di tali indicatori dovrebbe essere ridotto al minimo e consentito ove non sia possibile una valida alternativa (F. Bocci, "I legami e le differenze tra obiettivi, indicatori e target - working paper", 2011, pag. 4, reperibile all'indirizzo: http://moodle2.units.it/pluginfile.php/16774/mod_resource/content/2/F2%20Fabrizio-Bocci-Obiettivi-Indicatori%20++.pdf). In secondo luogo, perché la previsione di *target* "estremi" incorre, di per sé, in criticità metodologiche non trascurabili: nella delibera CIVIT n. 89/2010 (Appendice B, tabella B3) vengono enucleati gli errori da evitare nella declinazione degli obiettivi, uno dei quali è appunto costituito dalla formulazione di un *target* pari al massimo valore raggiungibile, a proposito del quale la CIVIT rileva che ciò può dipendere tipicamente da due ordini di motivi (o l'attività da misurare presenta un grado di difficoltà minimo e dunque non è sfidante, ovvero il *target* è puramente aspirazionale e dunque non è fondato su una vera comprensione dei processi sottostanti"; entrambe le ipotesi danno luogo a criticità di sistema, dal momento che, prosegue la CIVIT, un *target* deve essere definito in modo tale da portare ad un risultato sfidante, in un'ottica di miglioramento continuo; per il vero, si potrebbe replicare che, qualora si versi in ipotesi di obiettivi etero-imposti all'amministrazione verrebbe meno il rischio di autoreferenzialità (potendosi ipotizzare la presenza quasi di una sorta di presunzione legale di comprensione reale del fenomeno e di individuazione di un *target* sfidante, realistico, ecc.); non di meno, proprio in ciò sarebbe dimostrata l'estraneità di prescrizioni di tal fatta rispetto alla corretta costruzione del sistema di obiettivi di performance, che non può prescindere, nel suo complesso, da attività di conoscenza e di

analisi proprie dell'amministrazione e di impostazione di un sistema che la stessa amministrazione riconosca come equilibrato, armonico (in una parola: *suitable*). In terzo luogo, laddove un intervento etero-diretto non rientri nell'eccezionalità, non solo si finirebbe per mettere in luce solo alcuni aspetti della *performance* (quelli, cioè, che si basano su indicatori quantitativi tralasciando sempre più gli indicatori qualitativi): si rammenta, a tal proposito che, in prospettiva di riforma del D.Lgs. n. 150/2009, viene valorizzata la valutazione qualitativa dei servizi, per come apprezzata dagli *stakeholder* esterni, come chiaramente è esplicitato nel testo dell'art. 7, comma 2, lettera c), nell'articolato dello schema di decreto legislativo recante modifiche al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. r), della Legge 7 agosto 2015, n. 124, attualmente all'esame delle Camere per il parere di cui all'art. 16, comma 1, lett. a) e art. 4, e 17, comma 1, lett. r), della Legge 7 agosto 2015, n. 124: reperibile all'indirizzo <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/33981.htm>. Più in generale, verrebbe infine ad obliterarsi quella dimensione pianificatoria, solo apparentemente secondaria, che è necessariamente interna all'amministrazione e non si addice, invece, ad un "esproprio" a beneficio di poteri esterni (quasi in un'ottica dirigitica che il legislatore si riserva); a tal proposito, vero è che non appare escludibile che prescrizioni che si impongono come tali ad un determinato livello organizzativo possano essere declinate in obiettivi ad un livello inferiore, ma con riferimento al livello organizzativo superiore la prescrizione resta tale.

(17) Ovvero, in caso di risultati negativi, dall'aprirsi la strada a possibili conseguenze negative per il lavoratore, ma pur sempre avendo a monte un apprezzamento complessivo di tutti i fattori valutativi e non un singolo adempimento isolatamente considerato.

non spettanza) di tale emolumento per motivi non fondati sulla valutazione del complesso dei fattori previsti, declinati dal sistema in attuazione delle previsioni legislative, finirebbe per rendere tale pregiudizio non dissimile da quello che si avrebbe qualora l'amministrazione semplicemente applicasse, nei confronti del dirigente interessato (nel caso di specie, colui che non ha adempiuto all'obbligo imposto dal legislatore), una "punizione" pari ad una percentuale (o alla totalità) della retribuzione di risultato che sarebbe stata altrimenti attribuita all'esito del giudizio di valutazione (valutazione che, d'altronde, non viene esclusa ma segue il suo percorso per tutti gli altri fini per i quali può rilevare: es.: progressione in carriera, conferimento incarichi, ecc.). In tale ottica, dunque, quantunque non si tratti di una forma di responsabilità amministrativa tradizionalmente intesa, non è difficile rinvenire, nella disposizione, una finalità tendenzialmente punitiva nei confronti del dirigente che sia incorso nel comportamento omissivo previsto dalla norma (18).

La distinzione dei piani tra valutazione e violazione degli obblighi

Un ulteriore aspetto della pronuncia induce nell'osservatore qualche rilievo: mentre la Procura erariale aveva fondato la richiesta di condanna dei valutatori sull'asserita commistione tra decisione valutativa e obbligo di verifica di specifiche disposizioni legislative, la Corte ha rilevato che la circostanza della non inclusione nel piano della trasparenza "determina l'assenza di alcuna rimproverabilità dell'illecito nei confronti dei componenti del NdV, i quali non possono rispondere in termini di

causalità di un illecito che essi non potevano valutare, non potendo giudicare sul mancato assolvimento degli obblighi di trasparenza per non essere tale obiettivo inserito nei criteri di valutazione a loro disposizione", proseguendo che in ciò "sussiste la differenza della posizione degli odierni convenuti rispetto a quella analizzata nel precedente richiamato dalle difese, Sez. Lazio n. 81/2015". Sul punto, occorre precisare anzitutto che il precedente da ultimo menzionato si riferisce ad un fatto analogo, avvenuto in un altro Comune, la cui peculiarità consisteva nel fatto che detti obblighi erano stati tradotti in obiettivi (19); ma, a ben vedere, erano state proprio le peculiarità riportate - ossia il fatto di aver previsto, all'interno del Piano, obblighi specifici, qualificandoli come obiettivi ed associando indicatori e *target* - a generare un'indebita commistione e sovrapposizione di piani, che invece non si rinvengono nella sentenza in questione (20). Ancora, pure l'ulteriore passaggio a mente del quale "all'obiettivo trasparenza il legislatore ha collegato obblighi e divieti inerenti l'attuazione o mancata realizzazione dell'obiettivo della trasparenza imposto dalle disposizioni, e tali obblighi e divieti operano indipendentemente dalle previsioni delle norme di rango secondario, che in ipotesi possono non contemplarli o non essere idonee a raggiungere tale obiettivo" appare un utile chiarimento circa l'immediata valenza degli obblighi imposti dalla legge (ferme restando le puntualizzazioni in ordine alla non tecnicità del termine obiettivo), salva la precisazione che, seguendo la logica pocanzi esposta, sarebbe stata piuttosto l'avvenuta contemplazione di tali ipotesi all'interno della normazione secondaria (da riferirsi verosimilmente alla normati-

(18) Peraltro, non sarebbe questo il primo caso di intervento legislativo in una logica *lato sensu* punitiva, sebbene l'insorgenza di effetti "punitivi" venga sovente intercettata in quelle ipotesi in cui la tipizzazione di specifiche forme o ipotesi di responsabilità postuli l'intervento del Giudice contabile il quale, all'esito del giudizio, commina la "sanzione": in argomento, Corte conti, Sez. riun., 3 agosto 2011, n. 12/QM, in www.corteconti.it; per approfondimenti dottrinali, V. Raeli, "Il danno all'immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione", in www.federalismi.it, 9 luglio 2014; tali previsioni, del resto, si pongono nell'orbita delle note discussioni sulla natura giuridica della responsabilità amministrativa e la poliedricità delle sue funzioni (in argomento, v. anche le considerazioni introduttive dell'intervento del Procuratore della Corte dei conti della Liguria in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, in www.corteconti.it) che, a loro volta ed in un'ottica di più ampio respiro, richiamano il dibattito circa le funzioni assolute dalla responsabilità civile (si veda, ad esempio, F. D. Busnelli, "Deterrenza, responsabilità civile, fatto illecito, danni punitivi", in *Eur. dir. priv.*, 2009, n. 4, pag. 909 ss. e, più di recente - sia pure traendo spunto da specifiche disposizioni del codice processuale civile - V. Visconti, "La Corte costituzionale e

l'art. 96, comma 3, cod. proc. civ.", in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 12/2016, p. 1645 ss.). Ritornando al caso di specie, può ipotizzarsi che, qualora la privazione o la decurtazione della retribuzione di risultato non sia legata ai presupposti che comunemente la giustificano e ne costituiscono il substrato in termini di interesse (ossia quelli generalmente indicati dall'art. 7 D.Lgs. n. 150/2009), detto rimedio finisce per essere posto a tutela di un interesse distinto (o comunque non succedaneo) a quello, sopra indicato, per cui detto emolumento (nel caso di specie, l'interesse pubblico alla trasparenza amministrativa) e, dunque, la responsabilità e il danno si inquadrano in una dimensione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria.

(19) Corte conti, Sez. giur. Lazio, 2 febbraio 2015, n. 81, in www.corteconti.it; su tale pronuncia, D. Gaglioti, "Performance, obblighi di legge, prime condanne e perplessità", cit.

(20) Appare dunque una forzatura il richiamo a tale precedente in quanto, anche dal punto di vista pratico, la declinazione di tali obiettivi (*rectius* vincoli prescrittivi) in un contesto di *performance* avrebbe comportato delicati problemi di omogeneizzazione nell'ambito di un processo valutativo più complesso ed ampio, che - come è noto - prescinde dalla mera verifica circa l'effettivo adempimento.

va secondaria che disciplina il sistema di misurazione della *performance*), quantunque con l'associazione di misure ritenute idonee a raggiungere tale scopo, a generare distonie nel sistema.

La quantificazione del danno come indice circa la razionalità del sistema

Anche in punto di quantificazione del danno l'impostazione seguita dal Giudicante è coerente con le premesse da cui parte, nel senso che, vietando la norma di corrispondere la retribuzione di risultato nella sua integralità, il danno erariale si sostanzerebbe nella somma interamente corrisposta a tale titolo. Ciò presuppone che la Corte non rinvenga margine alcuno per accordare una riduzione dell'addebito, circostanza peraltro esplicitata nel testo; la chiarezza del dettato normativo, d'altronde, non pone significativi dubbi sul punto.

Non di meno, proprio la linearità di tale aspetto autorizza qualche considerazione di sistema, non attinente, cioè, alla fase prettamente giudiziale (nella quale, cioè, ci si interessa di un danno all'Erario scaturente dall'erogazione di un emolumento indebito), bensì alla fase amministrativa precedente (quella dell'approntamento degli atti inerenti l'eventuale liquidazione del trattamento accessorio). Ove ci si interroghi, infatti, sulla sussistenza, o meno, in capo all'amministrazione del potere di considerare circostanze oggettive o soggettive, mitigatrici rispetto ad una soluzione così radicale, la risposta - che difficilmente potrebbe non essere negativa, stante la lineare chiarezza del dettato normativo che non ammette valutazioni discrezionali di sorta in capo all'amministrazione (ben avrebbe potuto il legislatore stabilire conseguenze meno drastiche) - proprio in quanto necessitata appare foriera di qualche perplessità di sistema; difatti, quantunque la trasparenza assuma, oggi più che in passato, un peso consistente nel paniere dei valori cui devono informarsi l'organizzazione e l'azione amministrativa, è anche vero che l'azzeramento della retribuzione di risultato, occasionata dalla violazione di una specifica disposizione di legge che la tuteli finirebbe per trasformare tale valore

da tassello di un mosaico, i cui pezzi devono omogeneizzarsi per costruire un'immagine complessivamente armonica, in una sorta di super-valore che finirebbe per mettere in subordine, se non annichilire del tutto, ogni altro bene, quasi configurandosi come una sorta di pre-condizione necessaria il cui mancato rispetto impedisce di apprezzare altri aspetti dell'azione amministrativa, pur meritevoli di rilievo (situazione che, a prescindere dai noti richiami alla "casa di vetro", non appare conforme all'assetto dei principi che regola l'amministrazione).

Qualche perplessità, a tal proposito, induce la lettura del passaggio della pronuncia in cui si osserva come la scelta legislativa non appaia manifestamente irrazionale (in ciò, peraltro, confortata dal fatto che nemmeno le parti hanno sollevato censura di illegittimità costituzionale della disposizione in esame). Orbene, quantunque la norma non sia tacciabile di distonia rispetto alla Costituzione (21), qualche dubbio sulla razionalità complessiva pare sussistere, ancorché priva di rilevanza nel giudizio specifico. Difatti, come è noto, tanto la logica che presiede all'individuazione di bisogni, assegnazione di obiettivi e definizione di premi/meriti (ovvero demeriti) quanto la logica della previsione di specifici obblighi di legge postulano un equilibrio tra le molteplici componenti di un sistema che, quantunque mutevole nella composizione interna stante la dose di discrezionalità riconosciuta all'amministrazione, proprio nella sua multidimensionalità deve risultare intimamente proporzionato (22). Un *trend* improntato all'associazione, rispetto a specifici adempimenti, di previsioni "punitive" che si ripercuotono direttamente sulla retribuzione di risultato (ma, *mutatis mutandis*, anche sulla stessa valutazione), laddove non costituisca l'eccezione rispetto alla regola ma avvenga, per così dire, con ritmo pedante, non solo finirebbe per svilire il significato della valutazione come processo complesso (che si basa sul grado di soddisfazione di un paniere di bisogni collettivi individuati dall'amministrazione e dal modo con cui l'attività gestionale è stata espletata) e come si è avuto modo

(21) Del resto, ha ribadito Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, in www.giurcost.org, come rientri nella discrezionalità del legislatore conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza ed arbitrarietà della scelta.

(22) Se è vero che, come è stato rilevato a proposito degli indicatori, un sistema sbilanciato può creare significativi *gap* o errori inconsapevoli nelle performance che si vogliono misurare, determinando effetti indesiderati, incentivi sbagliati e la promozione di cambiamenti non desiderati nei comportamenti

(R. Ruffini, *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2010, p. 142), è anche vero che un sistema nel quale vi sia una prevalenza, quasi "leonina", di una dimensione rispetto ad altre sostanzialmente di minima portata, non consentendo di apprezzare le diverse dimensioni in cui si esplica la *performance* individuale di quel dirigente, solo apparentemente sarebbe conforme con il dettato del D.Lgs. n. 150/2009.

di osservare, multidimensionale ma, rendendo sempre meno realisticamente realizzabili i presupposti da cui dipende il conseguimento di un dato emolumento trasformandolo in un traguardo sempre più difficile da conseguire (23), produrrebbe l'effetto di controproducente demotivazione per l'operatore (dirigente o meno), che verosimilmente, prima o poi, finirà (a meno di una forte motivazione soggettiva, indipendente da tale processo e variabile da caso a caso) per sforzarsi quel tanto che basta per non incorrere in un danno, senza però sviluppare un benefico spirito proattivo (24).

In tale prospettiva è da salutare con favore l'avvenuta abrogazione della disposizione in questione da parte dell'art. 53, comma 1, lett. i), D.Lgs. n. 33/2013, abrogazione che - come opportunamente rilevato dalla Corte - non sottende un arretramento, bensì una maggiore razionalizzazione degli strumenti con cui il legislatore intende tutelare il valore della trasparenza; difatti, anche in disparte la previsione dell'art. 15, comma 3 del decreto (25), giova osservare che l'art. 46 del decreto precisa che "l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili": tale disposizione, peraltro, rende più nitidi, in quanti enucleati indistintamente, i diversi piani (valutazione, responsabilità per danno all'immagine, corresponsione del trattamento accessorio) su cui le conseguenze della mancata pubblicazione dei provvedimenti amministrativi possono muoversi (26). Non di meno, come si evidenziava in premessa, la situazione appare comunque bisognevole

di un monitoraggio continuo, non essendo immune il legislatore dal rischio che, per un (malinteso) "orientamento culturale", viepiù qualora legato a contingenze specifiche, addivenga ad introdurre, qua o là, previsioni normative analoghe o similari, sbilanciando il sistema in modo irragionevole e, come si è visto da ultimo, controproducente.

I nuclei tra previsioni normative e impostazione degli obiettivi

Infine, ma non ultima, qualche considerazione su un aspetto che, sebbene relegato in secondo piano, apparirebbe meritevole di una certa attenzione. Come già osservato, in più di un punto la Corte rimarca la mancata previsione degli obblighi di pubblicazione *de quibus* nel Piano della trasparenza e, dunque, la loro mancata traduzione in obiettivi e la conseguente non intercettabilità in sede di valutazione, soggiungendo che ciò si sarebbe verificato in spregio a quanto previsto dal Regolamento. Detto in altri termini, si evince che, pur in presenza di puntuali prescrizioni - non solo a livello centrale, ossia nell'ambito delle delibere della CIVIT (27) che, come è noto, non sono strettamente cogenti nei confronti degli enti locali, ma soprattutto nelle fonti normative della stessa amministrazione (ossia il competente regolamento) - le quali impongono di garantire la presenza di obiettivi di trasparenza in fase di attuazione del ciclo della performance, gli organi a ciò preposti non avrebbero dato ad esse esatta attuazione negli atti di pianificazione della performance e, per di più, tale situazione si sarebbe imposta ai valutatori, trovatisi "con le mani legate" pur a fronte di una costruzione non corretta degli obiettivi. Tale quadro, però, desta qualche preoccupazione, non tanto per le conclusioni - di per sé lineari con il segmento terminale del ciclo della performance - quanto per le implicazioni che que-

(23) Sostanzialmente non *achievable*, per mutuare la logica S-M-A-R-T su cui si fonda la filosofia di fondo che presiede alla costruzione degli obiettivi. A tal proposito, non appare un fuor d'opera rammentare che, se obiettivi non sfidanti non rilevano in un'ottica di *performance*, non sono metodologicamente accettabili obiettivi di fatto irrealizzabili, in quanto non sarebbero realistici, come rilevato anche nella delibera CIVIT n. 89/2010, par. 1 (si fa presente che le delibere CIVIT e le FAQ sono reperibili sul portale del Dipartimento della Funzione Pubblica <https://performance.gov.it/faq> e sul portale dell'ANAC www.anticorruzione.it).

(24) D'altronde, a tali meccanismi il legislatore non è nuovo, sol che si consideri come all'entrata in vigore di una riforma basata su bonus, premi, eccellenze, etc., analiticamente descritti dal Capo II del Titolo II del D.Lgs. n. 150/2009 abbia fatto seguito, dopo un lasso di tempo alquanto minimo, un continuo blocco della contrattazione pubblica e degli strumenti incentivanti, che ha sostanzialmente annacquato lo spirito e

l'efficacia della riforma.

(25) Che riguarda la responsabilità amministrativa legata al pagamento del compenso nonostante la mancata pubblicazione e, dunque, non sanziona la mancata pubblicazione in sé considerata.

(26) Si segnala, in argomento, la FAQ della CIVIT n. 2.7, sostanzialmente coeva all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 33/2013, in cui si osserva che "*la tardività dell'adempimento della pubblicazione degli incarichi retribuiti e non retribuiti, conferiti a dipendenti pubblici e a soggetti privati nell'apposita sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" "Amministrazione trasparente" può avere rilevanza in una complessiva valutazione del dirigente responsabile, con i conseguenti riflessi in tema di attribuzione della retribuzione di risultato (nota prot. 1157 del 18 febbraio 2013, 2320 del 14 marzo 2013)*".

(27) A tal proposito, si richiamano le delibere CIVIT n. 105/2010 e n. 6/2012.

ste sottendono; in primo luogo, potrebbe anzitutto verificarsi che un sistema di misurazione non costituisca pedissequa attuazione dei dettami normativi del D.Lgs. n. 150/2009 (o, peggio ancora, contempra criticità e deviazioni patologiche da essi): tale rischio è più agevolmente riscontrabile proprio nell'ambito delle autonomie regionali e locali (come, infatti, nel caso di specie), nel quale molti precetti normativi assurgono al rango di principi, rispetto ai quali l'amministrazione gode di un certo tasso di autonomia in ordine al *quomodo* della loro attuazione (28); in secondo luogo, potrebbe accadere che, quantunque un sistema di misurazione sia coerente con il dettato normativo e con i principi di riferimento, non lo sia invece l'attuazione del ciclo a livello di pianificazione (strategica e/o operativa) della performance ovvero a livello di assegnazione degli obiettivi (situazione, quest'ultima, che sembra ricorrere nel caso in questione); orbene, se è pacifico che la mancanza del sistema o degli obiettivi ostano all'erogazione del trattamento economico accessorio al personale dipendente (29), ci si potrebbe chiedere fino a che punto sia corretto che il Nucleo possa (e debba) restare "con le mani legate" a fronte di criticità (viepiù se gravi) che pur non investendo l'esistenza del sistema o l'esistenza di un atto di assegnazione degli obiettivi, toccano la correttezza metodologica di tali atti (30). La questione - che, per il vero, rimanda a problematiche di più ampia portata - non è da prendersi sottogamba, stante anche il fatto che, come dimostra il caso in questione, essa prima o poi finisce per lambire aspetti di rilievo giuscontabile.

Orbene, con riferimento al primo segmento, dall'analisi combinata dell'art. 14, comma 4, lett. a), d) e g) del D.Lgs. n. 150/2009 (31) è già rinvenibile un ruolo significativo dell'organismo di valutazione (*lato sensu* inteso, dunque OIV o Nucleo) quale organo chiamato a validare tecnicamente il sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'art. 7 del medesimo decreto, come pure ana-

loga soluzione è espressamente prescritta dal legislatore in taluni contesti settoriali (32); in tale sede il Nucleo sarebbe tenuto (pena l'eventuale concorso in responsabilità) ad individuare le criticità essenziali del sistema. Peraltro, in prospettiva *de iure condendo* il legislatore pare intenzionato a rafforzare tale ruolo, conferendo al valutatore un peso decisivo, laddove gli viene demandato di rendere, sullo schema di sistema, un parere vincolante e, come tale, non disattendibile dall'amministrazione, di fatto trasformando, per tal via, un organo tecnico e terzo in una sorta di co-decisore e, dunque, responsabilizzandolo ulteriormente (ciò con la precisazione che, nel momento in cui si scrive, non si è ancora in grado di prevedere l'impatto effettivo che esso avrà con riferimento alle Regioni e alle autonomie locali) (33).

Per quanto concerne il secondo segmento, ossia l'individuazione dei fattori valutativi e l'assegnazione degli obiettivi secondo modalità o con contenuti difformi dal Regolamento (e, più in generale, dalle fonti che regolamentano il sistema di misurazione e valutazione della *performance*), la non rimproverabilità del comportamento del Nucleo che non ha "bypassato" le schede per apprezzare ciò che l'amministrazione non aveva previsto (ma avrebbe dovuto prevedere) sembra deporre nel senso che il Nucleo non debba e non possa autonomamente surrogarsi, in fase di valutazione, alle negligenze che l'amministrazione abbia eventualmente commesso in fase di pianificazione o assegnazione degli obiettivi. Orbene, se tale conclusione sembra coerente, almeno in prima approssimazione, con la logica e la dimensione "pattizia" (dunque orientata secondo buona fede) che informa le dinamiche obiettivi-valutazione-premi, la quale postula che le regole del gioco (ossia i fattori su cui il dipendente sarà valutato) siano chiare sin dall'inizio del periodo interessato alla disamina e non vi siano mutamenti significativi delle regole stesse (nel corso del gioco o, ancor peggio, a partita terminata) con in-

(28) Anche se su tale tasso di autonomia potrebbe incidere la riforma, attualmente "in dirittura d'arrivo", del D.Lgs. n. 150/2009, precedentemente menzionata (v. *supra*, nota 16).

(29) Ha chiarito la CIVIT, nella FAQ 2.8, che "la mancata assegnazione degli obiettivi e la mancanza di un sistema di misurazione e valutazione della performance sono condizioni ostative all'erogazione del trattamento economico accessorio al personale dipendente (note prot. 1318 del 20 febbraio 2013, 2518 del 18 marzo 2013)".

(30) La questione richiama, per certi versi, le note problematiche in tema di rapporto di simpatia ed antipatia tra legge, regolamento ed atto amministrativo: in argomento, R. Garofoli - G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII ed., Roma, 2015, p. 66.

(31) Anche tenuto conto delle indicazioni contenute nelle delibere CIVIT n. 104/2010, n. 1/2012, n. 4/2012, n. 6/2013 e n. 23/2013.

(32) Così, per le Università, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera r), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 il Nucleo di valutazione dell'Ateneo è tenuto, in qualità di Organismo indipendente di valutazione, a esprimere un parere tecnico sull'articolazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

(33) In tal senso le modifiche all'art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, contenute nello schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. r), della Legge 7 agosto 2015, n. 124, cit.

tegrazioni ultronee (34), la medesima conclusione, ove portata alle estreme conseguenze, finirebbe per urtare contro il buon senso: appare difficilmente concepibile che un'amministrazione possa assegnare obiettivi incompleti ovvero composti in modo metodologicamente errato epperò non vi sia una sede ove reagire per tempo avverso tale criticità, anche solo per mettere tempestivamente in guardia valutatori e valutati circa la necessità di correggere senza indugio errori che, qualora persistano, invaliderebbero in modo irrecuperabile il processo (ed evitare, per tal via, che un dipendente possa trincerarsi - magari correttamente, dal suo punto di vista - dietro il rilievo per cui "questo mi è stato detto di fare e questo ho fatto, ora ho diritto alla ricompensa"). Per la verità, individuare un punto di equilibrio (a prescindere dalla responsabilità dell'organo assegnatario degli obiettivi) non è di per sé opera ardua, anche perché la sede ove far emergere tali criticità di per sé esiste ed è costituita dal monitoraggio sull'assegnazione degli obiettivi individuali, che si svolge nel più ampio contesto del monitoraggio di avvio del ciclo della performance (35); la sua reale effettività, però, presuppone che detta attività venga valorizzata più di quanto lo sia attualmente, anche in termini di cogenza nei confronti di tutte le amministrazioni (magari prescrivendo che l'esito positivo del monitoraggio stesso, che finirebbe per attestare la validità degli atti di pianificazione e di quelli di assegnazione degli obiettivi rispetto al paradigma legale e metodologico di riferimento, costituisca condizione legale di efficacia dell'avvio del ciclo della performance a tutti gli effetti di legge) (36) e, per altro verso, i Nuclei vengano dotati di poteri più incisivi ma, insieme, dei connessi oneri e responsabilità (laddove necessario onerandoli anche della verifica dei singoli obiettivi per una risoluzione tempestiva di eventuali criticità). Ovviamente, l'esperienza prati-

ca insegna che, allo stato, soprattutto nelle amministrazioni di dimensioni significative risulterebbe a dir poco difficoltoso lo svolgimento di siffatta attività in modo capillare, magari su un volume significativo di obiettivi e, per di più, alla luce dell'attuale *trend* di sempre maggiore responsabilizzazione dei nuclei su altri versanti, quali l'attuazione delle misure di trasparenza e la prevenzione della corruzione (37). Affinché un ipotetico obbligo di tale portata sia sostenibile sarebbe imprescindibile la predisposizione di massicci investimenti, sia in risorse umane di supporto che in infrastrutture informatiche (38) e ciò presupporrebbe scelte precise in termini di *policy making*, che non rientrano nella disponibilità non solo dei nuclei ma neanche, almeno *ab imis*, degli organi burocratici (39). Ma, come è intuitivo immaginare, pervenuti a questo punto, la questione diventa troppo ampia e delicata per essere adeguatamente affrontata in questa sede; al più se può essere richiamato un concetto di fondo che, invero, dovrebbe essere sottinteso e pacificamente accettato: l'effettiva *compliance* delle dinamiche amministrative all'impostazione *lato sensu* manageriale sottesa alla gestione per obiettivi, tale da farne scaturire un tangibile miglioramento della vita della società amministrata (ossia il conseguimento di benefici inquadabili in termini di *outcome*) non può prescindere da una reale, costante e non effimera responsabilizzazione di tutti gli attori, pubblici (sia politici, sia burocratici sia di controllo) ma anche privati (portatori di interesse più o meno organizzati e, in generale, corpo sociale); sarebbe illusorio ritenere che l'effettivo miglioramento delle condizioni di vita dell'amministrazione possa essere demandato ad uno o ad alcuni soltanto dei molteplici attori coinvolti; anche in tale ottica, del resto, l'amministrazione costituisce nient'altro che lo specchio della società.

(34) Se non, a tutto concedere e con fortissimi dubbi in termini di *extrema ratio*, ossia laddove ciò sia giuridicamente necessitato, non sia assolutamente individuabile una diversa alternativa sulla base dell'esistente e ciò avvenga nei limiti strettamente necessari per assicurare una coerenza normativa.

(35) A tal proposito, si rimanda alla delibera della CIVIT n. 23/2013 (spec. Par. 5), i cui punti di riferimento legislativi sono costituiti dall'art. 3, commi 2 e 4 e dall'art. 14, comma 4, lettere a) e d) del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (allo stato tutti vigenti).

(36) Come è noto, per quanto riguarda le modalità di esplicazione del ciclo della *performance* a livello di Regioni ed alle autonomie locali vi sono i limiti di cogenza di cui all'art. 16 comma 3 D.Lgs. n. 150/2009.

(37) Come dimostrano le recenti interpolazioni al D.Lgs. n. 33/2013 da parte del D.Lgs. n. 97/2016.

(38) L'estrema rilevanza di adeguate infrastrutture di sup-

porto non costituisce un'acquisizione recente, come rileva anche la CIVIT dai suoi primi interventi: a tal proposito, si richiama sempre la delibera n. 89/2010, § 2 ed, in letteratura, M. Franco-Santos - M. Kennerley, P. Micheli - V. Martinez - S. Mason - B. Marr - D. Gray - A. Neely, *Towards a definition of a business performance measurement system*, in *International Journal of Operations & Production Management*, 2007, Vol. 27, n. 8, pag. 784 ss.

(39) A tal proposito, rileva sempre F. Bocci, "I legami e le differenze tra obiettivi, indicatori e target" - *working paper*, cit., pag. 8, che "... più i target sono sfidanti, più l'organizzazione deve mettere in atto iniziative progettuali consistenti a supporto del loro raggiungimento. Target ed iniziative a supporto sono i due elementi fondamentali di quello che possiamo definire come il "contratto sulla performance". Infatti, target sfidanti che non siano supportati da iniziative adeguate, ed adeguatamente finanziate, difficilmente verranno raggiunti".