

**IL DIRIGENTE COME SOGGETTO “ATTIVO” E “PASSIVO”
DELLA VALUTAZIONE.**

**LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE LEGATA AL SISTEMA DI
VALUTAZIONE E LA RESPONSABILITÀ PER OMESSA
VIGILANZA SU PRODUTTIVITÀ ED EFFICIENZA*¹**

di Daniela Bolognino e Gianfranco D'Alessio

Sommario: 1. Introduzione: la posizione del dirigente nel c.d. “decreto Brunetta” (d.lgs. n. 150/2009) quale soggetto “attivo” e “passivo” nell’ambito del sistema di valutazione. -2. Il ruolo “attivo” del dirigente quale soggetto del sistema di valutazione della performance del personale. -2.1 La valutazione del personale non dirigente nel sistema *ante* d.lgs. n. 150/2009 (con particolare riferimento alla contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie Locali). -2.2 Il dirigente ed il suo ruolo nella valutazione del personale nel c.d. “decreto Brunetta”. -2.3 Il ruolo della dirigenza nell’assegnazione di obiettivi al personale. -2.4 L’incerta autonomia della dirigenza nella valutazione del personale dipendente e le soluzioni individuate dal legislatore per sollecitare la dirigenza a valutare -3. Il ruolo “passivo” del dirigente quale soggetto sottoposto alla valutazione della sua performance. -4. Tra luci ed ombre: il passaggio dalla disciplina del d.lgs. n. 286/1999 a quella del d.lgs. n. 150/2009 in tema di valutazione della dirigenza pubblica. -4.1 I criteri di valutazione della dirigenza pubblica nel passaggio dall’art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 all’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009. -4.2 Alla ricerca dei principi della valutazione della dirigenza nel passaggio dall’art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 al sistema di valutazione e misurazione di cui al d.lgs. n. 150/2009. -5. La responsabilità dirigenziale *ex* art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, nella formulazione modificata dall’art. 41 del d.lgs. n. 150/2009. -5.1 La responsabilità dirigenziale nell’art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall’art. 41 del d.lgs. n. 150/2009. -5.2 Alcuni interrogativi sulla responsabilità per violazione del dovere di vigilanza sul rispetto degli standard qualitativi e quantitativi nel comma 1 *bis* dell’art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall’art. 41 del d.lgs. n. 150/2009.

* Pubblicato in “*La riforma del lavoro pubblico*”, F. Pizzetti, A. Ruggetti (a cura di), Studi Cis Anci, EDK editore, 2010.

1. Introduzione: la posizione del dirigente nel c.d. “decreto Brunetta” (d.lgs. n. 150/2009) quale soggetto “attivo” e “passivo” nell’ambito del sistema di valutazione.

Il decreto legislativo n. 150/2009 ha creato un sistema di valutazione che si potrebbe definire “duale”², volto cioè a verificare da una parte l’impatto dell’attività svolta dalle amministrazioni verso l’esterno, misurando e valutando la performance organizzativa (art. 8), e dall’altra l’attività svolta da chi opera all’interno delle amministrazioni, misurando e valutando la performance individuale, tanto della dirigenza, quanto del personale (art. 9)³. Il sistema di valutazione “duale” trova riscontro anche nel metodo di rilevazione “integrato” dall’apporto dei cittadini/utenti⁴, chiamati a far sentire la propria voce in merito ai servizi forniti dalle amministrazioni, con ricadute dirette in termini di valutazione della performance

² La volontà di creare un sistema di valutazione “duale” si esprime nei principi dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, che indica quale sia l’impatto che la normativa si propone in termini di miglioramento dell’*output* dell’amministrazione verso l’esterno (si afferma, infatti, che “*la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche*”), e al tempo stesso di promozione della professionalità e di valorizzazione del merito all’interno delle amministrazioni (si fa riferimento alla “*crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l’erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri*”).

³ L. Hinna, *Le logiche dietro la riforma Brunetta*, relazione al convegno su “Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione. – Le nuove regole del pubblico impiego”, Roma, 21-23 ottobre 2009; G. Cammarota-M. Morciano, *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, in “Astrid Rassegna, 2010, n.109, su www.astrid.eu

⁴ Sulla importanza e sulla delicatezza della “spinta dal basso” per il funzionamento dei sistemi di controlli si veda A. Natalini, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. Gentile (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, 105-108.

organizzativa ed indirette in termini di valutazione della performance individuale.

In questo contesto legislativo la figura dirigenziale continua ad assumere, nell'ambito del sistema di valutazione, un ruolo sia "attivo" che "passivo"⁵, (sia pure, come si vedrà, con una articolazione diversa rispetto all'impianto normativo antecedente, e con riflessi sul regime delle responsabilità non sempre chiari e coerenti). L'articolazione del ciclo di gestione della performance prevede, infatti, che nella fase dedicata alla misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale, il dirigente concorra quale:

- soggetto attivo, come emerge espressamente dall'art. 7, comma 2, lettera *c*), laddove si afferma che "*la funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta ... c) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificati dagli articoli 38 e 39 del presente decreto*"; nonché dall'art. 12, comma 1, lettera *d*), che individua tra i soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale anche i dirigenti di ciascuna amministrazione;

- soggetto passivo, come si evince dall'art. 9, comma 1, dedicato ai criteri per la valutazione della dirigenza, la quale si sviluppa secondo un *iter*, definito nell'ambito del Titolo II e del Titolo III del decreto, che, come si dirà in seguito, presenta contorni non sufficientemente nitidi.

Appare, dunque, di particolare importanza verificare in cosa si sostanzia il ruolo "attivo" e "passivo" del dirigente nel nuovo quadro delineato dal c.d. "decreto Brunetta", e quali siano le conseguenze connesse alle risultanze del sistema di valutazione, in particolar modo in tema di responsabilità dirigenziale, come

⁵Sul "ruolo da protagonista del dirigente nella valutazione dei risultati nel d.lgs. n. 286/99", si veda: L. Zoppoli, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in G. D'Alessio, F. Di Lascio (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, Torino, 2009, 158-163.

disciplinata dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, nella versione modificata ad opera del d.lgs. n. 150/2009.

2. Il ruolo “attivo” del dirigente quale soggetto del sistema di valutazione della performance del personale.

2.1. La valutazione del personale non dirigente nel sistema ante d.lgs. n. 150/2009 (con particolare riferimento alla contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie Locali).

L'analisi del ruolo del dirigente nel sistema di valutazione delineato dal d.lgs. n. 150/2009 non può prescindere dalla verifica di come si configurava tale funzione nell'ambito della disciplina legislativa del lavoro pubblico antecedente al “decreto Brunetta”. In quel quadro normativo, la valutazione del personale non dirigente si presentava quale strumento di gestione e valorizzazione delle risorse umane delle amministrazioni da regolare attraverso la contrattazione collettiva, con la finalità di migliorare le prestazioni individuali e collettive dei dipendenti, in vista di una crescita della qualità dei servizi erogati alla collettività e dei livelli di funzionamento della struttura, anche attraverso il collegamento con la retribuzione, quale mezzo incentivante per il miglioramento della performance⁶. Si è dunque assistito, nell'ambito della contrattazione, alla definizione di sistemi premiali individuali, cui si affiancavano quelli collettivi/di gruppo⁷.

In ragione della molteplicità delle tipologie di valutazione che sono state adottate nei diversi comparti contrattuali, ci si limita qui ad un richiamo alla sola esperienza del comparto Regioni e Autonomie Locali. Già il CCNL 1998–2001 relativo a tale

⁶ Per una analisi di numerose esperienze di valutazione anche all'interno del comparto Regioni ed Autonomie Locali si veda: G. Della Rocca, V. Veneziano, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Roma, 2004, 15.

⁷ Scelta adottata anche a causa della difficoltà di scindere le prestazioni del singolo dipendente da quelle del *team* in cui opera.

comparto, nel perseguimento del miglioramento della funzionalità degli uffici, dell'accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse e del riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali, stabiliva che ogni ente dovesse adottare metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti. Il ruolo del dirigente in questo contesto avrebbe dovuto essere, stando almeno a quanto prefigurato dal contratto, di primo piano. La metodologia da utilizzare per la valutazione prevedeva che: a) il dirigente fosse il soggetto competente ad effettuarla; b) la valutazione avesse una cadenza periodica; c) i risultati fossero comunicati tempestivamente al dipendente⁸. Al fine di creare un incentivo al miglioramento delle performance, tale sistema permanente di valutazione veniva collegato al sistema di progressione economica (previsto dall'art. 6 del CCNL 1998–2001) e all'erogazione di compensi diretti a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo e/o individuale, in relazione ai risultati accertati attraverso il richiamato sistema di valutazione (art. 17, comma 2, lettera *a*), del CCNL 1998–2001)⁹.

Il completamento del sistema di valutazione permanente del personale, di cui all'art.6 del CCNL stipulato il 31 marzo 1999, è avvenuto attraverso i contratti integrativi decentrati, che sono intervenuti incisivamente nella istituzione di un sistema permanente di valutazione finalizzato alla elaborazione di informazioni utili relativamente: a) alle politiche del personale in termini di sviluppo della professionalità ed alle prestazioni

⁸ I criteri generali per la disciplina della metodologia permanente di valutazione di cui all'art. 6 costituivano oggetto di concertazione tra gli enti e le rappresentanze sindacali (art. 16, comma 2, lett. *d*)).

⁹ Si deve tenere conto anche di successivi interventi modificativi, relativi ai compensi di produttività, apportati dal CCNL del comparto Regioni e Autonomie Locali 2002-2005: il riferimento è, in particolare, all'art. 37, che sostituisce l'art. 18 del CCNL precedente.

lavorative; b) alla gestione dei sistemi di formazione, retribuzione e carriera¹⁰.

È possibile riscontrare che, ad esempio, il contratto collettivo decentrato integrativo per la Regione Abruzzo (1998–2001), nel rispetto dell'art. 6 del CCNL 1998–2001, stabiliva che: a) la valutazione delle prestazioni individuali fosse affidata alla dirigenza; b) vi fosse la partecipazione del valutato e del valutatore nella definizione degli obiettivi di prestazione e di miglioramento, e nella valutazione dei risultati e dei progressi ottenuti¹¹; c) la cadenza della valutazione fosse annuale.

Contrattualmente erano previste, inoltre: a) modalità di valutazione dei risultati di attività; b) modalità di valutazione delle competenze e capacità; c) modalità di valutazione dei percorsi formativi di qualificazione e di aggiornamento¹²; d) modalità di valutazione dei risultati individuali.

In particolare, con riferimento alle modalità di valutazione dei

¹⁰ L. Tamassia, *La valorizzazione delle professionalità nel sistema contrattuale tra sviluppo professionale e progressioni verticali: l'evoluzione del sistema*, in "Rivista del personale dell'ente locale", 2000, 51, 516.

¹¹ Si ricorda che il CCNL del comparto Regioni ed Autonomie Locali per il quadriennio 2002-2005 ha previsto, nell'allegato Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, all'art. 13, gli obblighi connessi alla valutazione dei risultati, stabilendo, in particolare, che *"il dirigente ed il dipendente forniscono all'ufficio interno di controllo tutte le informazioni necessarie ad una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio presso il quale prestano servizio. L'informazione è resa con particolare riguardo alle seguenti finalità: modalità di svolgimento dell'attività dell'ufficio; qualità dei servizi prestati; parità di trattamento tra le diverse categorie di cittadini e utenti; agevole accesso agli uffici, specie per gli utenti disabili; semplificazione e celerità delle procedure; osservanza dei termini prescritti per la conclusione delle procedure; sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni."*

¹² Il contratto integrativo decentrato della Regione Abruzzo illustrava, inoltre, le modalità di valutazione: delle competenze e delle capacità, in relazione alla anzianità di servizio nella Regione e nelle altre pubbliche amministrazioni, maturata nella posizione giuridica attuale e in quelle inferiori, ed in relazione alle esperienze specifiche ed agli incarichi ricoperti nella carriera lavorativa (art. 18); dei percorsi formativi di qualificazione e di aggiornamento (art. 19).

risultati di attività sul piano della struttura temporale¹³, ogni dirigente all'inizio dell'anno predisponendo un piano annuale di attività, il cui contenuto (così come ogni sua eventuale variazione, integrazione e/o modifica) veniva illustrato ai dipendenti della struttura, e alla fine dell'anno redigeva la relazione conclusiva, riportando i risultati realizzati rispetto a quelli programmati (in valore percentuale). Tale percentuale veniva attribuita a tutti i dipendenti che avessero svolto servizio effettivo in quella struttura nell'anno di pertinenza. Di tale relazione veniva inviata copia al Direttore regionale ed alla Direzione risorse umane, informando i dipendenti in sede dei piani di attività.

Riguardo alla metodologia di valutazione dei risultati individuali il contratto integrativo decentrato in questione stabiliva che, illustrati in conferenza di servizio all'intera struttura i piani di attività da realizzare nell'anno, il dirigente procedeva, tenendo conto del profilo e della categoria di appartenenza e basandosi su una equa distribuzione dei carichi di lavoro, ad assegnare ad ogni dipendente (con possibilità di rivederli in caso di intervenuta modifica): a) gli obiettivi del lavoro, nell'ambito della generale attività della struttura; b) gli obiettivi di miglioramento delle modalità operative di ciascun dipendente. A fine anno il dirigente, sentito il responsabile dell'ufficio, compilava la scheda riguardante la valutazione, debitamente motivata, di ciascun dipendente, rilasciando all'interessato copia

¹³ Il contratto integrativo decentrato della Regione Veneto (1998–2001) specificava, invece, che all'inizio dell'anno, approvato il PEG (Piano esecutivo di gestione), il dirigente provvede all'esposizione degli obiettivi per ciascun settore ai capi servizio e, successivamente, questi ultimi provvedono ad informare il personale delle rispettive strutture. Attraverso colloquio individuale, valutato e valutatore specificano, sulla scheda di valutazione (del valutato) gli elementi di cui sopra, dunque le percentuali (parziali) da assegnare a ciascun indicatore e gli obiettivi assegnati ed i risultati attesi (nelle note correlate). Prima della valutazione definitiva, in cui vengono formalizzati i risultati ottenuti durante l'anno, si effettuano valutazioni parziali, con cadenza periodica prestabilita, al fine, eventualmente, di correggere il tiro ed "orientare i comportamenti" del valutato.

della stessa contestualmente all'invio alla Direzione risorse umane (che entro 15 giorni. poteva chiederne la revisione fornendo le proprie osservazione per iscritto al Direttore regionale dell'area di appartenenza). Era generalmente prevista la costituzione di una commissione per la revisione delle valutazioni individuali.

Nonostante la diffusa regolazione per via contrattuale, il sistema di valutazione ha peraltro avuto, nella maggior parte dei casi, una applicazione meramente formale, complice anche la dirigenza, che non ha saputo (o voluto) esercitare in modo efficace la sua funzione datoriale, e dunque non ha provveduto a valutare realmente il personale¹⁴. Tale disfunzione ha comportato, come ricaduta negativa, una ripercussione in termini di distribuzione “a pioggia” della retribuzione accessoria¹⁵ (che disincentiva i soggetti realmente meritevoli) ed una mancanza di selettività in termini di individuazione dei meritevoli per le progressioni di carriera, contribuendo di fatto al fenomeno dello “scivolamento” verso l'alto (c.d. piramide rovesciata)¹⁶ del personale, sganciato da una reale crescita di professionalità.

¹⁴ A. Naddeo, *Intervento* al convegno “Lavoro pubblico e riforma. Le rilevazioni delle performances dei Comuni: al via la prima sperimentazione”, Roma 4 febbraio 2010.

¹⁵ “In passato, in sede decentrata, il salario accessorio è stato spesso utilizzato in funzione surrogatoria rispetto agli aumenti contrattuali del trattamento fondamentale, a causa del cronico ritardo nel rinnovo dei contratti non finanziati a livello di manovra finanziaria, anche in vigenza del divieto dell'art. 7 del medesimo d.lgs. n. 165/2001, di ‘erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese” (E. Gragnoli, *La valutazione del personale, gli organi preposti alla valutazione e le rispettive competenze*, relazione al convegno su “Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione. – Le nuove regole del pubblico impiego”, Roma, 21-23 ottobre 2009, 2. Vedi anche G. D'Alessio, *Il disegno della dirigenza*, in M. Gentile (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, 65.

¹⁶ V. Talamo, *Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, 1043.

2.2. Il dirigente ed il suo ruolo nella valutazione del personale nel c.d. “decreto Brunetta”

Al fine di porre un argine a tali disfunzioni “applicative”, la scelta del legislatore del d.lgs. n. 150/2009 è stata quella di procedere ad una forte legificazione del sistema di valutazione del personale, nella convinzione (che, per la verità, non appare del tutto fondata, visti i grandi problemi attuativi della normativa che da sempre caratterizzano il nostro sistema) che il mutamento della “fonte” sia di per se idoneo a garantire l'applicazione reale delle disposizioni¹⁷.

L'intento dichiarato dal legislatore del d.lgs. n. 150/2009 è quello di perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità della organizzazione del lavoro per un “*miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico*”, favorendo il riconoscimento dei meriti, con una conseguente adeguata e mirata distribuzione della retribuzione legata al risultato e delle progressioni di carriera (orizzontali e verticali).

In questo contesto si conferma il ruolo attivo della dirigenza che, nella veste di datore di lavoro pubblico, deve procedere ad adeguate, coerenti e differenziate valutazioni del personale dipendente. Per espressa volontà del legislatore la dirigenza pubblica dovrebbe essere in grado di far sì che “*le amministrazioni pubbliche promuovano il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonchè valorizzando i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera*” (art. 18, comma 1). Il ruolo di “valutatore” nell'ambito del ciclo di gestione della performance viene, infatti, espressamente attribuito alla dirigenza pubblica all'art. 12, d.lgs. n. 150/2009

¹⁷ In termini sostanzialmente positivi sulla legificazione della valutazione del personale prima demandata alla sola contrattazione collettiva si esprimono S. Battini B. - Cimino, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 269; F.G. Grandis, *Luci e ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 1, 24.

che, al comma 1, lettera. *d*), nell'individuare i soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche, stabilisce che in tale processo intervengono, oltre alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 13) ed agli Organismi indipendenti di valutazione della performance (di cui all'art. 14), anche i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Pur nella consapevolezza che una valutazione complessiva del funzionamento del sistema di valutazione del personale delineato dal c.d. "decreto Brunetta" non potrà che effettuarsi solo a seguito della sua messa a regime¹⁸, occorre tuttavia già in premessa chiedersi se le disposizioni abbiano in se gli strumenti per consentire una applicazione del sistema di valutazione del personale reale e non meramente formale, verificando se siano in grado di creare un circolo virtuoso, favorito dalla valorizzazione del ruolo della dirigenza pubblica (anche nella valutazione del personale). A tal fine, incentrando il ragionamento sul ruolo del dirigente, si tenterà di verificare in cosa si sostanzia questo ruolo attivo nel sistema di valutazione, quali strumenti incentivanti sono stati previsti affinché il dirigente valuti in maniera effettiva ed, eventualmente, quali forme di responsabilità sono state stabilite a carico dello stesso dirigente per omessa valutazione. In particolare, alla luce delle nuove disposizioni normative, ci si chiederà:

a) quale ruolo svolga la dirigenza nell'assegnazione di obiettivi al personale;

¹⁸ È stato ricordato come sia più complesso "un giudizio a priori sulle caratteristiche e sulle dinamiche di un sistema organizzativo, anche perché a determinare il funzionamento effettivo concorrono non solo le potenzialità definite in termini strutturali, ma anche la volontà, la cultura organizzativa, le competenze tecniche e relazionali degli attori coinvolti" R. Mercurio e V. Esposito, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 239.

- b) quale grado di autonomia abbia la dirigenza nella valutazione del personale dipendente;
- c) quali soluzioni siano state adottate dal legislatore per sollecitare la dirigenza a valutare e con quali conseguenze in caso di omissione.

2.3. Il ruolo della dirigenza nell'assegnazione di obiettivi al personale

Seguendo il filo rosso ideale che dovrebbe segnare il percorso dell'azione amministrativa, il responsabile di ogni struttura dovrebbe preliminarmente assegnare al personale obiettivi (di gruppo e, nell'ambito di questi, individuali) chiari e misurabili, successivamente verificare l'andamento nel tempo dell'attività svolta nel perseguimento di detti obiettivi, per arrivare infine a valutare i risultati di tale attività, sapendo che dalla valutazione discendono (anche in forza delle disposizioni normative) conseguenze in termini di retribuzione accessoria/premiale e prospettive di sviluppo professionale dei soggetti interessati¹⁹.

Il momento dell'assegnazione degli obiettivi da parte del dirigente al personale era espressamente individuato dai contratti integrativi (come si è avuto modo di evidenziare al paragrafo n. 2. 1), non sembra, invece, di intravedere una disposizione analoga, altrettanto esplicita, nel contesto legislativo mutato a seguito dell'intervento del c.d. "decreto Brunetta". La nuova normativa pone, in maniera espressa, l'accento sul momento valutativo (infatti l'art. 17, lettera *e-bis*), d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, prevede che i dirigenti "*effettuino la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti*"), confermando il ruolo attivo della dirigenza nella valutazione del personale, ma non si esprime sulla assegnazione, ad opera del dirigente, degli obiettivi al personale.

¹⁹ V. D. Sciancalepore, *Le progressioni di carriera ed economiche del pubblico impiego privatizzato nella riforma "Brunetta". La legittimazione delle pronunce della Corte Costituzionale*, in "Amministrativ@mente", 2009, n. 12.

Né si ricava maggiore chiarezza dalla lettura complessiva delle ulteriori disposizioni del d.lgs. n. 150/2009²⁰. Infatti, l'art. 7, d.lgs. n. 150/2009, al comma 2, lettera c), afferma che “*la funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta dai dirigenti di ciascuna amministrazione*” e rinvia agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del d.lgs. n. 165/2001, come modificati dagli articoli 38 e 39 del decreto in esame. In base a tali disposizioni, però, oltre a quanto già richiamato relativamente alla neo introdotta lettera e-bis), i dirigenti propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4²¹, e concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti degli uffici cui sono preposti²².

Questi riferimenti non sono certo privi di importanza²³: non aiutano, però, a chiarire il ruolo del dirigente nell'attribuzione di obiettivi alla struttura ed al personale individualmente considerato²⁴, fase necessaria e necessariamente antecedente alla

²⁰ A riprova della necessità di una maggiore chiarezza sul punto anche chi, sia pur rilevando che la individuazione degli obiettivi individuali e di gruppo, cui sono collegate la misurazione e la valutazione della performance del personale, spetti alla dirigenza, rientrando nelle prerogative datoriali, ha sottolineato la non evidenza lapalissiana nel decreto di tale funzioni. R. Santucci E P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., 302.

²¹ In base a quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lettera a-bis), d.lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 38, d.lgs. n. 150/2009 e dall'art. 17, lettera d-bis), come introdotto dall'art. 39, d.lgs. n. 150/2009.

²² In base a quanto previsto dall'art. 16, lettera l-bis), d.lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 38, d.lgs. n. 150/2009, e dall'art. 17, lettera d-bis), come introdotto dall'art. 39, d.lgs. n. 150/2009.

²³ M. T. Altorio, *Gli incarichi e la responsabilità dirigenziale alla luce della c.d. "riforma Brunetta"* in “Amministrativ@mente”, 2009, n. 12.

²⁴ R. Santucci e P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, cit. 302.

valutazione. Ci si chiede, dunque, se in virtù della riscrittura dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, ad opera dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 150/2009²⁵, ed a seguito della modifica della fonte regolatrice del sistema di valutazione della performance del personale (che è passato dal contratto collettivo, alla fonte legislativa a seguito del nuovo decreto), non sarebbe stato opportuno dedicare spazio anche al momento di assegnazione degli obiettivi da parte del dirigente²⁶ al “gruppo” ed ai “singoli dipendenti” (come in precedenza previsto, quanto meno in via formale dalla contrattazione collettiva) a completamento degli articoli 16 e 17, d.lgs. n. 165/2001²⁷.

²⁵Il nuovo art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, prevede: “*Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici*”.

²⁶Il problema che si evidenzia sembra essere ulteriormente alimentato dalla delibera n. 4 del 16 febbraio 2010 CiVIT, dove si può leggere che “*l'OIV rende noti al personale gli obiettivi di performance e cura la regolare comunicazione sullo stato di raggiungimento degli stessi*”, determinando una compressione del ruolo del dirigente nella sua funzione di datore di lavoro (ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/01).

²⁷Tali articoli già prevedono una attività di direzione, coordinamento e controllo, rispettivamente sull'attività dei dirigenti subordinati e degli uffici, oltre che dei responsabili dei procedimenti, in capo alla dirigenza generale ed alla dirigenza.

2.4. L'incerta autonomia della dirigenza nella valutazione del personale dipendente e le soluzioni individuate dal legislatore per sollecitare la dirigenza a valutare

In base all'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 i dirigenti saranno chiamati a valutare la performance individuale²⁸ del personale sulla base del sistema di cui all'art. 7, d.lgs. n. 150/2009²⁹, collegandola³⁰: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti

²⁸ E' da sottolineare che sembra emergere dal dettato normativo una attenzione particolare alla performance individuale a scapito della performance del gruppo, comportando il risvolto, da più parti segnalato come negativo, della compressione di questo secondo aspetto della valutazione e richiedendo una attenzione del dirigente rivolta al comportamento del singolo lavoratore piuttosto che al risultato complessivo prodotto dalla struttura. In particolare, è stato sostenuto che "tale metodologia non tiene conto dei modelli di organizzazione che vengono applicati nelle imprese private e pubbliche di tutto il mondo, quali il lavoro di gruppo e la gestione per processi che esalta l'integrazione delle competenze e la collaborazione tra i soggetti e promuove l'organizzazione scientifica del lavoro e l'introduzione della divisione del lavoro (compiti semplici e processi complessi) e del lavoro individuale ed a cottimo" (E. Gragnoli, *La valutazione del personale, gli organi preposti alla valutazione e le rispettive competenze*, Relazione al Convegno su "Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione – Le nuove regole del pubblico impiego, Roma, 21 ottobre 2009).

²⁹ Occorrerà dunque attendere l'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'art. 7, d.lgs. n. 150/2009, da parte di ciascuna amministrazione pubblica affinché sia completo il contesto nell'ambito del quale la dirigenza dovrà muoversi al fine di valutare periodicamente la performance del personale.

³⁰ Articoli i cui principi si applicano anche alle Regioni e alle Autonomie Locali in base a quanto previsto dall'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, dove si prevede che: "Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principj contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1".

professionali e organizzativi³¹. Posti tali parametri di valutazione del personale, ci si chiede quale autonomia abbia la dirigenza in questa valutazione: l'interrogativo non è di poco momento, data l'importanza e le implicazioni che ne potrebbero derivare anche relativamente alla valutazione degli stessi dirigenti. La questione sorge a seguito di un problema di coordinamento dell'art. 9, comma 2, e dell'art. 17, comma 1, lett. *e bis*) (introdotto dall'art. 39 del d.lgs. n. 150/2009), che attribuiscono ai dirigenti il compito di effettuare la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti, con gli artt. 14 e 19, d.lgs. n. 150/2009, dove si stabilisce che "l'Organismo indipendente di valutazione" (esercita in piena autonomia), le attività di cui all'art. 14, comma 4, ossia: "*garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III*" ed il secondo prevede che "*l'Organismo indipendente sulla base delle risultanze del sistema di valutazione compila una graduatoria delle valutazioni individuali [anche] del personale non dirigenziale*". Si ricorda che, in base a quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009, il personale verrà distribuito in differenti livelli di performance, in modo che: *a*) il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; *b*) il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; *c*) il restante 25 % è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale³².

³¹ L'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 150/2009, stabilisce che: "*Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale*".

³² Si rinvia all'art. 19, comma 4, 5, e 6, d.lgs. n. 150/2009 relativamente alle deroghe che possono essere previste dalla contrattazione collettiva

Posto che da più parti sono emerse osservazioni circa la discutibilità delle “gabbie di merito” sopra elencate³³, sotto il profilo che qui interessa, ossia il ruolo della dirigenza nella valutazione del personale, è necessario che il legislatore si decida a specificare chi è indipendente da chi (visto che abusa del termine “indipendente” utilizzato tanto per la dirigenza, quanto per l’Organismo “indipendente” di valutazione)³⁴.

integrativa sulle percentuali dell’art. 19, comma 2, d.lgs. n. 150/2009, sulla funzione di vigilanza del Dipartimento della funzione pubblica in merito alle deroghe in questione e sulle ipotesi di eccezione all’applicazione delle percentuali del comma 2. Sulla opportunità di tali deroghe si veda G. D’Alessio, *Il disegno della dirigenza*, in M. Gentile (a cura di) *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, cit., 105-108.

³³ Ci si è chiesti, (tanto per il personale che per la dirigenza visto che la norma è applicabile ad entrambi) se sia possibile escludere a priori ed indipendentemente dalla performance dell’amministrazione, alcuni dipendenti (personale e dirigenti) dall’accesso alla retribuzione di risultato e quali le modalità per individuare coloro da collocare nella fascia più alta ove la performance dell’amministrazione dovesse risultare pienamente positiva, a parità di valutazioni positive, ma in numero sovrabbondante rispetto ai “posti disponibili”? Sul punto: P. Barrera, *Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico*, su: www.astrid.eu; D. Bolognino, *Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta*, su: Amministrativ@mente, Contributo speciale annesso al n. 10 di ottobre 2009, contenente il Commento al d.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150. In senso critico sulla formulazione dell’art. 19, d.lgs. n. 150/2009 anche R. Santucci e P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, cit., p. 299.

³⁴ Già in commento alla legge delega è stato rilevato come da una parte veniva riconosciuta “piena autonomia della valutazione svolta dal dirigente nell’esercizio delle proprie funzioni e responsabilità” e dall’altra “erano presenti una serie di disposizioni dal contenuto ambivalente”. Il dirigente viene lasciato ai margini del sistema di valorizzazione laddove si punta su di una sostanziale concorsualizzazione anche delle progressioni economiche orizzontali, in ragione della ritenuta oggettività di tale soluzione. Non è chiaro neanche il ruolo assegnato all’Organismo indipendente di valutazione delle performance rispetto alle prerogative dirigenziali”, A. Boscati, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell’attività amministrativa*, in *LPA*, 2009, 46. In senso favorevole alla configurazione di

Va, tra l'altro, tenuto presente che, al fine di sollecitare la dirigenza a valutare il personale dipendente³⁵, il legislatore ha previsto l'aggiunta tra gli elementi che concorrono alla valutazione della dirigenza anche “*della capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*”(art. 9, comma 1, d.lgs. n. 150/2009). Inoltre, l'esercizio della valutazione da parte della dirigenza sarà, a sua volta, periodicamente oggetto di valutazione ad opera dallo stesso personale, chiamato ad esprimere il proprio giudizio sull'operato del dirigente “*valutatore*”: come recita l' art. 14, comma 5, “*l'Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione di cui all'articolo 13, curerà annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione*”.

La soluzione adottata, dunque, risponde alla logica del “controllare i controllori”, il che è anche un'operazione corretta, ma appare tuttavia incompleta, visto che, posti questi elementi di ripercussione in capo al momento di valutazione della dirigenza, non sembra di vedere, allo stato attuale della formulazione della normativa, conseguenze dirette in termini di responsabilità in caso di omissione e/o di errata valutazione ad opera della dirigenza³⁶ (si rinvia, sul punto, a quanto si dirà in

indipendenza dell'Organismo in questione si può leggere S. Battini - B. Cimino, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, cit. p. 265-266.

³⁵ Sottolinea il non chiaro rapporto tra dirigenza ed Organismo indipendente di valutazione R. Santucci e P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, cit. 302 e 304.

³⁶ In effetti, non sembra di intravedere alcun collegamento tra l'ipotesi di valutazione legata alla capacità di valutare il personale dirigente (ex art. 9, comma 1, lettera d)) e la responsabilità per omessa vigilanza del rispetto degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione: infatti, “valutare” è concetto diverso da “vigilare”, sicchè l'ipotesi di responsabilità

sede di analisi della nuova formulazione dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2000, dedicato alla responsabilità dirigenziale).

3. Il ruolo “passivo” del dirigente quale soggetto sottoposto alla valutazione della sua performance.

Il ruolo del dirigente come soggetto, per così dire, “passivo”, in quanto sottoposto a valutazione della sua *performance*, caratterizzava il precedente sistema, disciplinato dal d.lgs. n. 286/1999, mentre oggi appare un elemento certamente importante in via di principio, ma non sufficientemente esplicitato nel suo *iter* nell'impianto normativo del d.lgs. n. 150/2009. La nuova normativa abroga, all'art. 30, l'art. 5 del richiamato d.lgs. n. 286/1999, espressamente dedicato alla valutazione dell'operato della dirigenza, e lo sostituisce con un impianto di valutazione, ampio ed articolato, che fa riferimento al complessivo ciclo di gestione della performance, ma che non sembra ugualmente chiaro per quanto attiene proprio alla valutazione dei dirigenti: occorre ricostruirne faticosamente i contorni nell'ambito tanto del Titolo II del decreto, dedicato alla “*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*”, quanto del Titolo III, dedicato a “*Merito e premi*”.

La consapevolezza della necessità di apportare modifiche ad un sistema di valutazione della dirigenza come quello antecedente, che spesso aveva trovato una applicazione meramente formale³⁷, era già testimoniata dalle proposte presenti nel

di cui al nuovo comma 1 *bis* dell'art. 21. del d.lgs. n. 165/2001, della quale si parlerà più oltre, non è una risposta diretta alla mancata o manchevole valutazione del personale ad opera del dirigente.

³⁷ Una ipotesi di intervento migliorativo era presente nel disegno di legge A.S. n. 1966 - *Norme in materia di dirigenza statale* - Legislatura XIV - d'iniziativa dei senatori Bassanini, Mancino, Treu, Villone, Vitali, Passigli, Battafarano, Battisti e Petrini, presentato nel 2003. In dottrina, si vedano: F. Gagliarducci, A. Tardiola, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'Alessio (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e*

Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico del 2007; ora, di fronte al nuovo sistema valutativo definito nel d.lgs. n. 150/2009, si tratta di verificare la sua potenziale effettività: occorre, cioè, comprendere se il nuovo modello è in grado di innescare un circolo virtuoso, producendo positive ripercussioni su quanto è strettamente dipendente dalla valutazione, ossia il conferimento degli incarichi dirigenziali, la retribuzione di risultato³⁸ e la responsabilità dirigenziale³⁹.

Il ragionamento, naturalmente, non può che prendere le mosse dal confronto tra l'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 e la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 in tema di valutazione della dirigenza pubblica, per procedere successivamente nell'analisi del legame tra la valutazione e le ipotesi di responsabilità strettamente connesse (almeno sul piano logico) alla stessa.

servizio ai cittadini, , Bologna, 2008,159–178; L. Zoppoli, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, cit., 158–163; B. Dente, N. Piraino, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'Alessio, F. Di Lascio (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, 2009, 171–202; AA.VV., *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" (a cura di), Roma, 2005; F. Monteduro, *Il ciclo di gestione della performance*, Relazione al Convegno su "Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione. – Le nuove regole del pubblico impiego", Roma, 21-23 ottobre 2009; A. Natalini, *Controlli interni: la terza riforma*, cit., 100–101.

³⁸ Per gli aspetti relativi alle ricadute sul conferimento di nuovi incarichi e sulla retribuzione di risultato si rinvia a D. Bolognino, *Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta*, cit.

³⁹ M. T. Altorio, *Gli incarichi e la responsabilità dirigenziale alla luce della c.d."riforma Brunetta"*, cit.

4. Tra luci ed ombre: il passaggio dalla disciplina del d.lgs. n. 286/1999 a quella del d.lgs. n. 150/2009 in tema di valutazione della dirigenza pubblica.

4.1. I criteri di valutazione della dirigenza pubblica nel passaggio dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009

L'abrogato art. 5 del d.lgs. n. 286/1999, dedicato alla “*Valutazione del personale con incarico dirigenziale*”, individuava quali criteri della valutazione del personale con incarico dirigenziale sia il raggiungimento degli obiettivi, sia la capacità manageriale del dirigente⁴⁰. Tali criteri, oggetto di concertazione (già in base all'art. 7, comma 1, lettera *a*), del CCNL area I 1998–2001) e di informazione preventiva (già in base all'art. 6, comma 4, lettera *a*), sempre del CCNL area I 1998–2001), miravano il primo a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi affidati al dirigente nell'ambito della pianificazione/programmazione e confluiti nel contratto/provvedimento di incarico individuale; ed il secondo, relativo alla capacità manageriale, a verificare la capacità gestionale, organizzativa, di relazione e motivazionale del dirigente pubblico.

Il d.lgs. n. 150/2009 individua oggi, all'art. 9, comma 1, i criteri per la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità collegandola:

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

⁴⁰ L. Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001, 84; L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2002, 126; G. D'Auria, *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. Schlitzer (a cura di), *Il sistema di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, 114;

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi⁴¹.

Tali criteri di valutazione comprendono, sviluppandoli ed articolandoli ulteriormente, quelli indicati dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999. Con riferimento ai criteri espressi dalle lettere a), b) e c), se ne potrà apprezzare la validità solo a seguito:

a) della specificazione degli indicatori di performance organizzativa (individuati nel Piano della performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), che costituiscono il parametro di valutazione dell'operato di ciascun dirigente in specifici ambiti organizzativi;

b) della effettività dell'operazione di conferimento di obiettivi chiari e specifici a ciascun dirigente: si ripropone, così, una correlazione tra fase di pianificazione e programmazione e fase di controllo/valutazione, un collegamento già esplicitato dalle disposizioni normative antecedenti al d.lgs. n. 150/2009, ma di fatto rimasto inattuato, per una scarsa attenzione dedicata alla fase di pianificazione e programmazione ed una mancata traduzione in incarichi "per obiettivi" alla dirigenza⁴²;

c) alla specificazione della modalità di calcolo dell'apporto qualitativo fornito alla performance generale della struttura, il cui momento attuativo, posto anch'esso a monte dell'*iter*

⁴¹ Si rinvia al paragrafo n. 2.4 per le problematiche connesse all'ultimo criterio di valutazione, dedicato "alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi" inserito in una delle ultimissime versioni della bozza di decreto c.d. Brunetta prima dell'approvazione definitiva del d.lgs. n. 150/2009.

⁴² G. D'Alessio, A. Ferrante, A. Pioggia, *La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale*, in G. D'Alessio (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008, 125-137; D. Bolognino, *Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta*, cit.; G. Nicosia, *L'incerto confine tra la macro e la micro organizzazione del datore di lavoro pubblico nell'incarico di funzione dirigenziale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005, 331-348; V. Talamo, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. Carinci, M. D'Antona (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, seconda ed., Milano, 2000, 708.

valutativo, sarà determinante per assicurare il funzionamento di questi criteri di valutazione dell'operato della dirigenza.

4.2. Alla ricerca dei principi della valutazione della dirigenza nel passaggio dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/99 al sistema di valutazione e misurazione di cui al d.lgs. n. 150/2009

Una volta individuati i criteri della valutazione dei dirigenti, occorre verificare quali siano i principi sui quali si fonda il meccanismo valutativo: si tratta di un profilo di particolare rilevanza, in relazione delle garanzie che la Corte Costituzionale ha, a più riprese, affermato essere costituzionalmente necessarie nell'ambito della valutazione, anche per le sue connessioni con le procedure di conferimento e revoca degli incarichi di direzione e con la disciplina delle ipotesi di responsabilità dirigenziale; garanzie che lo stesso d.lgs. n. 150/2009 dichiara di volere recepire quando, all'art. 37, prevede espressamente che le modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica intervengono “*nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia*”.

Sotto il profilo delle garanzie per i dirigenti assoggettati alla valutazione la normativa precedente, di cui al più volte citato art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 era, in termini teorici, certamente caratterizzata in positivo dalla espressa individuazione dei principi di “*trasparenza e responsabilizzazione*”, del “*doppio grado di valutazione*”, di “*partecipazione del valutato all'iter valutativo*”⁴³.

Di questo impianto “garantista”, dopo l'approvazione del d.lgs. n. 150/2009 sembra rimanere molto poco. Innanzitutto, nella normativa attuale non sembra sopravvivere il principio del doppio grado di valutazione, con l'aggravante che non appare chiaro neanche chi sarà chiamato a valutare la dirigenza. Infatti, tra i soggetti del processo di misurazione e valutazione individuati dal legislatore all'art. 12, è l'organismo indipendente di valutazione della performance di ciascuna amministrazione (di cui all'art. 14) ad essere “*responsabile, sulla base dei principi e delle*

⁴³ Per un approfondimento si rinvia a L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, cit.

metodologie adottate dall'amministrazione della valutazione annuale della dirigenza di vertice e dell'attribuzione ad essa dei premi di cui al Titolo III" (art. 14, comma 4, lettera e)). Se tale organo sarà responsabile della valutazione della dirigenza "di vertice", non è chiaro a chi competerà la valutazione della "dirigenza di base"⁴⁴, anche perché il successivo art. 19, dedicato ai "Criteri per la differenziazione delle valutazioni", individua l'Organismo indipendente quale soggetto che "sulla base delle risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, formulerà una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale"⁴⁵. E', infatti, concettualmente differente "valutare" rispetto ad "inserire la dirigenza in una graduatoria": operazione, quest'ultima, che avviene sulla base delle risultanze di ciò che è stato già valutato (presumibilmente da altri). Per sciogliere i dubbi esposti circa chi valuta la dirigenza occorrerà, dunque, verificare quale sarà l'attuazione concreta dell'art. 7 del d.lgs. n. 150/2009; sarebbe stata, però, auspicabile una maggiore chiarezza della normativa a monte, sciogliendo già in sede di decretazione legislativa tali interrogativi, e lasciando alle amministrazioni la sola attuazione⁴⁶.

⁴⁴ G. D'Alessio, *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza*, Audizione del 17 giugno 2009, Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali, su: www.astrid-online.it, 2009, 9; G. D'Alessio, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in *Astrid Rassegna*, n. 20, 2009, su www.astrid-online.it; A. Boscati, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, cit., 52.

⁴⁵ Sul ruolo dell'OIV, di particolare interesse le proposte del punto n. 10 della Carta di Mantova, presentata da G. Vecchi, Congresso Annuale 2010 della Associazione Italiana di Valutazione, sul tema: "Valutare nella crisi. Idee, esperienze, problemi", nella sessione tematica: "Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo", Pisa 25 e 26 marzo 2010,

⁴⁶ La delicata questione sembra trovare una soluzione nella delibera CiVIT n. 89 del 2010, che delinea un processo di valutazione "a cascata", con al vertice gli OIV, risolvendo il "vuoto" lasciato dalla normativa per la

Ancora, occorre verificare quale situazione si prospetti con riferimento al principio di partecipazione del valutato all'*iter* valutativo, già espresso dall'abrogato art. 5 del d.lgs. n. 286/1999. Come in altra sede si è avuto modo di far notare⁴⁷, nell'ambito del d.lgs. n. 150/2009 non si rinviene l'esistenza di tale principio, ma il solo riferimento alla individuazione delle “*procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance*” (art. 7, comma 3, lettera b)). Certamente la garanzia fornita da una partecipazione durante l'*iter* di valutazione, è ben diversa dalla prospettiva della “conciliazione”, che tecnicamente interviene a valutazione conclusa (e per risolvere o chiudere anticipatamente una possibile controversia). La mancata sopravvivenza di questo momento partecipativo⁴⁸ è un punto di particolare delicatezza, proprio in forza dei principi fissati dalla Corte Costituzionale, che lo stesso d.lgs. n. 150/2009 richiama come modello a cui aderire. Il giudice costituzionale, infatti, già nelle sentenze n. 193/02 e n. 313/96 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione del recesso) e nell'ordinanza n. 11/02 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione della revoca) e, recentemente, nella sentenza n. 103/07, ha stabilito che “*la valutazione della idoneità professionale del dirigente deve essere affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, ispirate a principi della pubblicità e del contraddittorio, solo a conclusione delle quali è possibile esercitare il recesso/la revoca*”, il che, in termini di garanzia, si traduce “in un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale

valutazione della dirigenza di base, la cui valutazione della *performance* individuale è affidata alla “dirigenza di livello generale”.

⁴⁷ D. Bolognino, *Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta*, cit.

⁴⁸ Sul venir meno delle garanzie in questione per la dirigenza anche R. Santucci e P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, cit. p. 283.

obiettivo, trasparente e partecipativo”⁴⁹. Si rinviene, dunque, il richiamo alla partecipazione del dirigente alla procedura valutazione quale elemento di garanzia⁵⁰; che non sembra adeguatamente soddisfatto se rinviato alla fase successiva della conciliazione.

Quanto all'applicazione del principio di trasparenza, questo sembra essere concepito dal d. lgs. n. 150/2009 in maniera diversa rispetto al d.lgs. n. 286/1999. Nella normativa precedente (art. 5 del decreto del 1999) la trasparenza era garantita principalmente “verso l'interno”, ossia verso ciascun dirigente, che aveva diritto a conoscere anticipatamente ciò su cui sarebbe stato valutato; nel nuovo decreto del 2009, invece, la trasparenza sembra principalmente rivolta verso l'esterno⁵¹. Questa dimensione della trasparenza è certamente di fondamentale importanza, anche alla luce della necessità di rendere conto ai cittadini/utenti e, dunque, nella prospettiva di una amministrazione al servizio del cittadino. Sembra, però, necessaria e non superflua l'esplicazione del principio di trasparenza anche verso l'interno, a garanzia del valutato. Sotto questo profilo la normativa del d.lgs. n. 150/2009 risulta tutt'altro che chiara e completa, suscitando dubbi circa una volontà latente di tenere, al di là delle affermazioni di principio, in una posizione di sudditanza e, in qualche modo, “sotto tutela” il dirigente.

⁴⁹ D. Bolognino, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in G. D'Alessio (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008, 190.

⁵⁰ G. D'Alessio, *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2007, 372.

⁵¹ V. Sarcone, *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, su: Amministrativ@mente, Contributo speciale annesso al n. 10 di ottobre 2009, contenente il Commento al d.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150; M. Morciano, *La “trasparenza” nella delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione*, su: www.amministrazioneincammino.luiss.it.

5. La responsabilità dirigenziale ex art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, nella formulazione modificata dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009.

5.1 La responsabilità dirigenziale nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009

Come più sopra anticipato, diviene di fondamentale importanza verificare quale sia il rapporto tra la valutazione e l'applicazione delle ipotesi di responsabilità di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009: questo, in realtà, ne ripropone quasi la medesima formulazione con poche (anche se non irrilevanti) variazioni. Si continua, dunque, a prevedere come ipotesi di responsabilità: a) il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze (ovviamente, non più dell'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999 ma) del “*sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15*”⁵²; b) l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente. E come ipotesi sanzionatorie continuano ad essere presenti: a) l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale; b) la revoca dell'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165/2001; c) il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La nuova versione non risolve i problemi emersi in sede di interpretazione e di applicazione della precedente formulazione normativa⁵³, ma, se possibile, li aggrava⁵⁴.

⁵² Da notare, qui, la singolare disposizione di un decreto legislativo che richiama se stesso qualificandosi come decreto attuativo della relativa legge delega (a testimonianza di un *drafting* del d. lgs. n. 150/2009 che, in generale, appare di qualità non eccelsa).

⁵³ D. Bolognino, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Padova, 2007, 205-210; ID., *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, cit., 181-185. G. NICOSIA, *La valutazione dei dirigenti nel prisma dei poteri di revoca e recesso del datore di lavoro: l'interpretazione della giurisprudenza*, in *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, in *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle*

Con riferimento alle “ipotesi di responsabilità”, si rileva una discrepanza tra la formulazione dell’art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 (*post* d.lgs. n.150/2009) e gli elementi su cui si basa la valutazione della dirigenza di cui all’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009. Quest’ultimo, come visto, riguardo all’oggetto della valutazione fa perno su: a) gli indicatori di performance relativi all’ambito organizzativo di diretta responsabilità; b) il raggiungimento di specifici obiettivi individuali; c) la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, le competenze professionali e manageriali dimostrate; d) la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Invece, l’art. 21 anche nella nuova versione continua a prevedere quale elemento per l’attribuzione della responsabilità il solo “*mancato raggiungimento degli obiettivi*”. Non si tiene conto, in termini di responsabilità, della capacità manageriale, che pure appare elemento di particolare rilievo, anche a seguito della espressa volontà del legislatore di valorizzare il ruolo del dirigente-manager. L’art. 21 sembra, dunque, essere stato modificato solo marginalmente, senza tener conto di ciò che è il suo naturale presupposto in termini di applicazione: la valutazione della dirigenza, che richiama, oltre al raggiungimento degli obiettivi (individuali), il rispetto degli

pubbliche amministrazioni dello Stato, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” (a cura di), Roma, 2005,123–142.

⁵⁴ Non può tacersi in questa sede l’intervento particolarmente “negativo” del legislatore (ed in grado di inficiare ulteriormente il legame tra valutazione e responsabilità), che, con il dl n. 78/2010 ha abrogato dell’art. 19, comma 1 ter, d.lgs. n. 165/01 (introdotto dal d.lgs. n. 150/09) ed ha previsto all’art. 9, comma 32, che: *le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/01 che alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, non intendono, anche in assenza di valutazione negativa, confermare l’incarico conferito al dirigente, conferiscono al dirigente un incarico differente, anche di valore economico inferiore*. Per una attenta valutazione delle disposizioni si rinvia a G. D’Alessio, *Incarichi dirigenziali: Tremonti “corregge” Brunetta*, su: *Rassegna ASTRID*, 14 giugno 2010, n. 116.

indicatori di performance, la competenza manageriale, la capacità di valutazione dei dipendenti.

Sempre in ordine alle “ipotesi di responsabilità”, permangono i problemi interpretativi relativi all’*“inosservanza delle direttive”*, prevista anche nella nuova formulazione nella forma “semplice” e non più nella versione “aggravata”, accentuando le perplessità circa l’individuazione della natura della responsabilità prevista dalla disposizione legislativa in questione, che sembra evocare una responsabilità di tipo disciplinare (avvalorando le teorie che in tal senso da tempo sono emerse in dottrina)⁵⁵, ma con un ulteriore profilo problematico, che potrebbe emergere ove si propendesse per questa tesi: in tal caso si dovrebbe registrare, infatti, una errata ubicazione di questa ipotesi di responsabilità alla luce del nuovo impianto normativo, che ora colloca esplicitamente la responsabilità disciplinare all’interno del d.lgs. n. 165/2001 (tanto per la dirigenza che per il personale).

Riguardo alle ipotesi “sanzionatorie” previste dall’art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 (*post* d.lgs. n. 150/2009), persistono i problemi interpretativi relativi al significato da attribuire all’espressione *“impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale”* quale conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero dell’inosservanza delle direttive imputabili al dirigente. Non solo il dato letterale fa ritenere che si possa mantenere sino alla scadenza dell’incarico chi abbia avuto una valutazione negativa (la valutazione continua ad avere una cadenza periodica, che naturalmente è inferiore alla

⁵⁵ A. Zoppoli, *Commento all’art. 21, d.lgs. n. 29/93*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1999, 1178; S. Mainardi, *La responsabilità dirigenziale*, in *la nuova disciplina della dirigenza pubblica*, Roma, 2003, 51; P. Cerbo, *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia*, in *il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 568; M. Lanotte, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003, 110-111; S. Russo, *Il management amministrativo, ruolo unico, controllo e responsabilità*, Milano 2000, 247; P. Tullini, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, 608-610.

scadenza dell'incarico dirigenziale)⁵⁶, ma la misura sanzionatoria appare "aggirabile" ove si legga unitamente all'art. 19, comma 1-ter, del d. lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs.n. 150/2009, dove si stabilisce, tra l'altro, che "*l'amministrazione che alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intenda confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico*".

L'impossibilità di rinnovo come sanzione va giustificata quale risultanza di un esito negativo della valutazione; mentre il mancato rinnovo in assenza di valutazione negativa è frutto di scelta discrezionale (sia pure motivata) dell'amministrazione. La decisione di riformulare la normativa in tema di conferimento degli incarichi introducendo la previsione "garantista" dell'art. 19, comma 1-ter, è certamente positiva, laddove si consideri che in pratica al dirigente viene riconosciuto il diritto ad un incarico⁵⁷, implicitamente affermando che in assenza di una valutazione negativa normalmente si procede al rinnovo dell'incarico che in precedenza ricoperto. Tuttavia, stante la previsione dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, c'è il rischio di confondere un istituto sanzionatorio (l'impossibilità di rinnovo), con una diversa scelta dell'amministrazione, non di carattere sanzionatorio (la mancata conferma, previa comunicazione, in assenza di valutazione negativa). Sarebbe, pertanto, auspicabile un intervento correttivo delle disposizioni in questione, affermando esplicitamente, da un lato, il diritto al rinnovo dell'incarico in assenza di valutazione negativa, ed

⁵⁶ Mentre in precedenza subentrava (in linea teorica) la revoca dell'incarico, che, nell'attuale formulazione normativa *post* legge n. 145/02, sembra ipotizzabile solo per i casi di maggiore gravità. Per un approfondimento si rinvia a D. Bolognino, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, cit., 183; ID., *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, cit., 218-223.

⁵⁷ Sul punto si veda la sentenza del Tribunale di Roma, sez. lavoro, 26 febbraio 2003, su: www.amministrazioneincammino.luiss.it; anche S. Battini, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *GDA*, 2010, n. 1, 44.

eliminando, dall'altro, l'ipotesi sanzionatoria dell'impossibilità di rinnovo dell'incarico, tornando così alla formulazione dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 *ante* legge n. 145/2002, certo più coerente, che prevedeva quale primo tipo di sanzione applicabile all'accertata responsabilità dirigenziale la revoca dell'incarico.

Si noti, inoltre, che il nuovo testo dell'art. 21, comma 1, prima parte, del d.lgs. n. 165/2001 afferma la necessità della "*previa contestazione*" al dirigente dei comportamenti che giustificano l'irrogazione delle sanzioni per responsabilità dirigenziale "lieve", ma, a differenza di quanto avviene per i casi di responsabilità dirigenziale "grave", di cui alla seconda parte dello stesso art. 21, comma 1, non richiama il "*rispetto del principio del contraddittorio*". Ciò vuol dire (*ubi lex voluit dixit*) che il contraddittorio non sarà garantito nell'applicazione di quella che è, comunque, una procedura sanzionatoria? In tal caso, non sarebbe rispettata la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che richiede espressamente la partecipazione dell'interessato in sede di applicazione di sanzioni. Se si tiene conto della contemporanea assenza di un riferimento alla partecipazione del dirigente alla procedura valutativa (in precedenza segnalata), ne risulterebbe confermata la sensazione che dall'approvazione del d.lgs. n. 150/2009 sia derivato un abbassamento delle garanzie in capo ai dirigenti pubblici sia in sede di valutazione delle loro performance che di verifica delle loro responsabilità.

Può, altresì, rilevarsi che permane un *deficit* normativo nella determinazione del rapporto tra "ipotesi di responsabilità" e "sanzioni": infatti, come già in altra sede è stato fatto notare, si fa perno su una sola coppia di ipotesi, (individuate nel "*mancato raggiungimento degli obiettivi*" e "*nell'inosservanza delle direttive*"), comminando la sanzione "*in relazione alla gravità dei casi*"⁵⁸. L'eccessiva discrezionalità della scelta lasciata all'organo decidente in relazione alla sanzione da applicare è aggravata, poi, dalla nuova formulazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 165/2001,

⁵⁸ D. Bolognino, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, cit., 183.

come modificato dall'art. 42 del d.lgs. n. 150/2009, dove non solo permane la possibilità di comminare la sanzione anche senza il parere del Comitato dei Garanti, in quanto “*decorsi inutilmente i trenta giorni dalla richiesta senza averlo ottenuto è possibile prescindere dallo stesso*”, ma si depotenzia sostanzialmente il parere in questione, che da “*parere conforme*”, e quindi vincolante (quale era nel testo *ante* d.lgs. n. 150/2009) viene tramutato nell'attuale formulazione (*post* d.lgs. n. 150/2009) in un mero “*sentito il parere*” del Comitato dei Garanti⁵⁹.

Così pure, permane il problema relativo alla ipotesi di revoca dell'incarico, che rimane immutata rispetto alla formulazione dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 derivante dalla legge n. 145/2002, nella quale non si prevede la “*ricollocazione del dirigente pubblico*” con l'affidamento di altro incarico, ma la “*collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23*”, con tutte le conseguenze negative che ne derivano in termini di indeterminatezza sui “*tempi di permanenza*” a disposizione dei ruoli del dirigente revocato, di costi o doppi costi per l'amministrazione (ove, ad esempio, si assegni l'incarico scoperto ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001), nonché di coordinamento con il diritto del dirigente all'attribuzione di un incarico (anche a seguito della implicita affermazione ad opera del nuovo comma 1 *ter* dell'art. 19), anche non di direzione, come emerso in alcune pronunce giurisprudenziali⁶⁰.

5.2. Alcuni interrogativi sulla responsabilità per violazione del dovere di vigilanza sul rispetto degli standard qualitativi e quantitativi, nel neo introdotto comma 1 bis dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 ad opera dell'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009

L'art. 21 del d.lgs. n. 165/01 ha subito una ulteriore modifica a seguito della introduzione, ad opera dell'art. 41 del d.lgs. n.

⁵⁹ G. D'Alessio, *Il disegno della dirigenza*, cit., 64 – 65; F. Borgongelli, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 431.

⁶⁰ D. Bolognino, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, cit., 184-185.

150/2009, di una diversa ipotesi di responsabilità, oggetto del nuovo comma 1 *bis*, dove si prevede che “*la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione*”, comporta, come sanzione a carico del dirigente, “*la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento*”.

Questa previsione normativa, che ruota attorno alla “omessa vigilanza”, pone una serie di problemi interpretativi. Si può, infatti, rilevare come il mancato rispetto degli standard qualitativi e quantitativi possa rientrare nell’ambito della generale valutazione dell’operato del dirigente, con l’applicazione delle sanzioni già previste al comma 1, prescindendo dal o, meglio, assorbendo il momento preliminare e strumentale della vigilanza⁶¹ (verosimilmente, la colpevole violazione del dovere di vigilanza provocherà un mancato raggiungimento dei risultati).

Il legislatore, però, interviene non in una logica di semplificazione, bensì di proliferazione delle ipotesi di responsabilità, introducendone una nuova e distinta, che induce a chiedersi se essa sia riconducibile alla responsabilità manageriale o fuoriesca dalla logica delle sanzioni di cui all’art. 21⁶², con la conseguente necessità di doverne trovare una

⁶¹ Si rinvia, sul punto, a G. D’Alessio, *Il disegno della dirigenza*, cit., 59, dove, in sede di commento alla legge delega, si sottolineava come l’indicazione dell’art. 6, comma 2, lettera *b*), della legge 15/2009, pur potendosi ritenere “*comprensibile e coerente con la costruzione di una dirigenza responsabile del “buon andamento” degli uffici dei quali ha la titolarità*” avrebbe dovuto essere sviluppata con la previsione di un legame con i sistemi di valutazione “*a prescindere dal corretto esercizio di poteri di vigilanza*”.

⁶² Sull’accentuarsi della componente soggettiva della responsabilità con l’aggiunta del comma 1bis all’art. 21, con la propensione di ricondurla ad una ipotesi di responsabilità disciplinare del dirigente F. Borgongelli, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, cit. p. 430; Sull’apparente sovrapposizione e confusione di piani della neo *culpa in vigilando* si veda: G. Nicosia, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e*

diversa collocazione nel d.lgs. n. 165/2001⁶³. L'ipotesi di responsabilità è data, infatti, da “*la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione*”, omissione della vigilanza la cui rilevazione sembra non rientrare nella valutazione di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, che dovrebbe essere il presupposto per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001.

Ci si chiede, inoltre, se sia adeguata la modalità di intervento sanzionatorio, che prevede la decurtazione della retribuzione di risultato sino all'80%⁶⁴, con una disposizione che sembra essere formulata lasciando una discrezionalità molto ampia in capo all'organo chiamato a comminare la sanzione, senza neanche la garanzia di un adeguato intervento del Comitato dei Garanti (che è solo “*sentito*”).

Da ultimo, non può non constatarsi che questa formulazione della disposizione, tutta sbilanciata sul ruolo di “*controllore*” del dirigente, è uno dei molteplici tasselli che in questo decreto legislativo tendono a ridimensionare (e mortificare) l'autonomia del dirigente⁶⁵, riducendone il ruolo a quello di “*controllore e controllato*”⁶⁶ piuttosto che di manager chiamato a gestire le risorse per il raggiungimento di migliori risultati da parte di una

quomodo della “*misurazione*” e “*valutazione*” individuale, in WP C.S.D.L.E. “*Massimo D'Antona*”, it, n. 103/2010

⁶³ A. Boscari, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, cit., 51.

⁶⁴ Sulla inadeguatezza dell'applicazione della misura esclusivamente economica ove la vigilanza sull'operato dei singoli rientri tra le competenze organizzative della dirigenza, si veda A. Boscari, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, cit.

⁶⁵ R. Santucci e P. Mora, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, cit. p. 276.

⁶⁶ Conferma la visione di controlli in termini sostanzialmente repressivi F.G. Grandis, *Luci e ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*, in *GDA*, 2010, n. 1, 24.

amministrazione posta in grado di fornire un miglior servizio ai cittadini/utenti.