



Università degli Studi di Salerno

Dipartimento Scienze Aziendali - Management & Innovation Systems
(DISA-MIS)

Corso di Dottorato di Ricerca in Management & Information Technology
Curriculum in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche

XV CICLO - Nuova Serie

Tesi di dottorato in

La gestione del ciclo della performance in contesti critici
Il caso del Comune di Castel Volturno

Coordinatore:

Ch.mo Prof. Andrea De Lucia

Tutor:

Ch.ma Prof.ssa Gabriella Piscopo

Candidato:

Dott. Franco Crispi

Matr.: 8887600014

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

Introduzione

Metodologia di ricerca e aspetti motivazionali

Capitolo primo – L’aziendalizzazione del settore pubblico locale e l’evoluzione della performance.

1.1 Il processo di aziendalizzazione. Un primo passo verso la riforma della P.A.

1.1.2 L’evoluzione del concetto di performance.

1.2 Dalle riforme del passato al presente. Una panoramica.

1.3 Concetti chiave della riforma del 2009.

1.4 Gli enti locali e la riforma. Un rapporto complesso.

1.5 Il dopo riforma. Le criticità di contrasto allo sviluppo della performance nei comuni.

1.6 L’operatività della riforma nei comuni. I primi interventi correttivi.

1.7 Condizionamenti governativi all’implementazione della riforma Brunetta.

1.8 Conclusioni. La clausola di invarianza.

CAPITOLO SECONDO – LE PERFORMANCE POLITICHE E GESTIONALI IN AMBITO LOCALE.

2.1 Inefficienza politica e gestionale.

2.1.1 Crisi politiche e gestionali.

2.1.2 Natura della crisi politica.

2.1.3 Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa.

2.1.4 Scioglimento per mafia. Una breve riflessione.

2.2 Efficienza gestionale e performance politica.

2.3 Natura ed effetti dell’inefficienza gestionale.

2.3.1 Crisi finanziaria.

2.3.2 Efficienza gestionale e efficienza politica. Un relazione da controllare.

2.4 Riflessioni sui temi del capitolo secondo.

CAPITOLO TERZO – PRATIC CASE - LA GESTIONE DELLA PERFORMANCE IN UN CONTESTO CRITICO. IL COMUNE DI CASTEL VOLTURNO.

3.1 Introduzione.

3.1.1 La logica sottesa allo sviluppo di uno strumento premiale.

3.2 Il Comune di Castel Volturno e la gestione della performance.

3.2.1 La programmazione integrata.

3.2.2 Il piano della performance e l’analisi del contesto interno ed esterno.

3.3 L’adeguamento alla riforma riforme nel periodo dal 2011 al 2014.

3.3.1 Il periodo del Commissario Straordinario.

3.3.2 Il periodo della Commissione Straordinaria.

3.4 Gli elementi vulnerabili nel ciclo di gestione della performance.

3.4.1 Il contesto ambientale.

3.4.2 Le peculiarità del contesto interno.

3.5 Il monitoraggio e l’attività di misurazione della performance.

3.6 Lo sviluppo e l'adeguatezza della strumentazione giuridica per la valutazione.

3.6.1 Il 1° Sistema di misurazione e valutazione della performance.

3.6.2 Il 2° Sistema di misurazione e valutazione della performance.

3.6.3 Il processo di sviluppo del nuovo sistema.

3.7 Il Regolamento per la misurazione e la valutazione della performance "ReVaPe" - RILEVAMENTO E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE - CRITERI & METODOLOGIA.

3.8 Osservazioni conclusive sullo strumento per la gestione della performance del Comune di Castel Volturno.

3.9 Osservazioni conclusive sull'attività di misurazione e valutazione della performance.

3.10 I rimedi alla criticità prodotte dalla riforma del 2009.

3.11 Conclusioni sui risultati della ricerca e prospettive future per il Comune di Castel Volturno.

3.12 Osservazioni e conclusioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bibliografia

Giurisprudenza

APPENDICE

APPENDICE 1 – Stralcio PTPC 2016 2018.

APPENDICE 2 - Nota informativa OIV Nuovo sistema valutazione.

APPENDICE 3 - Decreto OIV 2011.

APPENDICE 4 - 1° Sistema di misurazione e valutazione.

APPENDICE 5 – Il ReVaPe.

APPENDICE 5.1 - Scheda di Valutazione PO.

APPENDICE 5.2 - Scheda di Valutazione NON PO.

APPENDICE 6 - Relazione Ministro dell'Interno – Proroga scioglimento.

APPENDICE 7 - Relazione Organo di revisione.

APPENDICE 8 – Decreto di scioglimento ex art. 143 Tuel DPR del 17/04/12.

APPENDICE 9 - Regolamento Controlli Interni.

APPENDICE 10 - Elenco comuni sciolti e dissestati 2010-2014.

APPENDICE 11 - Nota O.I.V. Indagine benessere 2012.

APPENDICE 12 - Nota O.I.V. Ciclo della performance 2012.

APPENDICE 13 - Modifiche al regolamento sui controlli interni.

INTRODUZIONE

Nel 2011 in occasione del monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n.150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali il Ministro Brunetta scriveva: *“Come sapete, la lotta ai fannulloni e contro l'assenteismo è stata solo il primo tassello della nostra azione. Il mio augurio è che questa riforma segni in breve tempo il passaggio a una Pubblica Amministrazione finalmente efficiente, efficace, al servizio di ogni cittadino”*.

Nel 2015 il Ministro Madia in occasione dell'approvazione della legge delega di riforma della PA, la n. 124/2015 , sulla *home page* della sezione Riforma della PA del sito internet della Funzione Pubblica, scriveva: *“Obiettivo dell'azione di Governo è ricostruire la fiducia tra cittadini e Stato recuperando risorse per restituirle sotto forma di servizi, valorizzare i dipendenti pubblici come motore del cambiamento, sostenere lo sviluppo e incentivare l'occupazione”*.

Termina un ciclo politico ed ogni nuovo Governo propone la sua riforma della PA e del lavoro pubblico dando l'impressione che quelle precedenti, ancorché vigenti, non esistano o, nella migliore delle ipotesi, come se la necessità di intervenire sia dovuta al fallimento della riforma precedente.

Vista da questa prospettiva, ogni nuova riforma dovrebbe essere quella definitiva, consideri o meno gli strumenti giuridici già presenti nell'ordinamento.

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione è stata interessata da un'intensa produzione normativa (Legge Fornero n. 92/2012; legge anticorruzione n. 190/2012; Job Act n. 183/2014; riforma Madia legge delega n.124/2015) ed ha vissuto un rinnovato periodo di forte spinta al cambiamento, all'innovazione ed alla modernizzazione che comprende e ripropone un maggior orientamento alla misurazione delle prestazioni del pubblico dipendente e alla rendicontazione dei risultati.

Dall'altro lato crescono le esigenze dei cittadini, sempre più attenti ad ottenere un servizio qualitativamente proporzionato al prezzo pagato; una richiesta che le pubbliche amministrazioni devono affrontare con sempre

minori risorse che le costringe a dover conoscere il proprio livello di performance, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello organizzativo per poter individuare le migliori modalità gestionali, le strategie operative più adeguate, al fine di dare risposte concrete per mantenere e migliorare la qualità dei servizi ed al contempo, essere in grado di garantire l'efficacia della propria azione (R.Rennie-E.Di Filippo 2006).

Contemporaneamente cresce il livello di curiosità dei cittadini-utenti e ciò si traduce in una richiesta di maggiore trasparenza nella gestione dei soldi pubblici¹, nel modo in cui le attività vengono svolte e nei risultati conseguiti dalla pubblica amministrazione “sia in ottica di accountability che nella ricerca di percorsi condivisi di miglioramento del benessere collettivo” (R.Rennie-E.Di Filippo 2006, p. 9).

Il decreto n. 150/2009, noto come “decreto Brunetta”, come la più recente produzione normativa indirizzata alla pubblica amministrazione, sviluppate con l'intento di introdurre, in ambito pubblico, meccanismi e logiche gestionali monitorabili e misurabili attraverso livelli differenziati di performance simili a quelli utilizzati nel settore privato, non sono esenti da critiche simili a quelle che avevano accompagnato le riforme degli anni precedenti.

Una osservazione supportata dal fatto che ancora oggi gli operatori del settore nonostante la corposa produzione scientifica che ha riguardato il pubblico impiego privatizzato, non riesce, se non per emulazione, ad interpretare e applicare la disciplina sull'attività di misurazione e valutazione della performance in maniera uniforme².

Osservazioni critiche che non risparmiano l'argomento di base del presente elaborato rappresentato dal ciclo di gestione della performance anch'esso coinvolto dal clima di incertezza e di confusione nonostante lo sforzo inizialmente fatto in diverse amministrazioni pubbliche centrali dove il

¹ Con riferimento a questo aspetto della trasparenza dal dicembre del 2014 il Governo Renzi ha messo a disposizione degli italiani un nuovo strumento. E' infatti online il portale: www.soldipubblici.gov.it con il quale si vuole promuovere la conoscenza dei cittadini sui dati della spesa della Pubblica Amministrazione in un'ottica di maggiore trasparenza e partecipazione.

² Per approfondimenti sul pubblico impiego privatizzato: FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, Torino, 2013; AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, Napoli, 2013; PEDACI, SILVESTRO (a cura di), *Testo unico pubblico impiego esplicito. Il d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165 spiegato articolo per articolo* (Codici esplicitati), Napoli, 2014; LAPERUTA, *Il lavoro alle dipendenze delle p.a.*, Maggioli, 2014; SILVESTRO, *La pubblica amministrazione dall'unità d'Italia alla riforma Delrio*, Napoli, 2014; SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Milanofiori Assago, 2013.

contesto interno ed esterno, almeno sulla carta, ne facevano presumere una rapida e proficua assimilazione.

Negli enti locali, la performance è stata oggetto di altrettante attenzioni e investimenti anche se, nello stesso momento quell'interesse doveva confrontarsi con le esigenze di razionalizzazione e di miglioramento della qualità dei servizi erogati dovute ad rispettivamente ad consistente penuria di risorse economiche e ad un accresciuto desiderio di pretendere maggior corrispondenza tra quanto pagato e quanto ricevuto.

Dopo appena qualche anno, l'interesse iniziale e la curiosità verso i nuovi concetti quali: il merito, la premialità e gli strumenti previsti per monitorare, misurare e valutare, è calato ed ha addirittura sfidato i divieti, le limitazioni e le preclusioni previste per gli inadempimenti connessi all'attività di misurazione e valutazione della performance previsti dalla riforma del 2009.

Tra tutte le pubbliche amministrazioni contemplate dal legislatore, quelle comunali, recluse e limitate nel loro ambito territoriale, hanno risentito più di tutte dell'ennesimo infruttuoso tentativo di riforma.

Impegnati su altri fronti, altrettanto impegnativi, per gli interventi progettati dallo stesso legislatore come: lo stop agli aumenti salariali, il blocco del *turn over* e della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, ripreso solo nel 2016, gli impegni richiesti per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione come pure i tagli alla formazione, amministratori, dipendenti comunali, rappresentanze sindacali e organi di controllo e di valutazione, non sono stati in grado di far decollare il ciclo di gestione della performance nei modi e nei termini previsti dalla norma.

Il lavoro di ricerca, condotto sul piano metodologico integrando l'esperienza empirica con la conoscenza diretta dell'organizzazione e della gestione dei comuni, muove dai profili di vulnerabilità riscontrati durante la fase di sviluppo e di implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance con particolare riferimento alle criticità del contesto ambientale esterno, principale interessato al livello di performance espresso da un'amministrazione comunale.

Tra le peculiarità delle amministrazioni comunali, rispetto ad altre amministrazioni pubbliche, assume rilievo quale fattore di criticità, l'estrema fragilità degli equilibri che governano le relazioni, interne ed esterne, dovute in parte alla breve distanza che intercorre tra il cliente-utente e l'amministrazione.

Una distanza tanto breve da permettere di individuare "a chiunque" ed in maniera semplice e veloce, il decisore e l'esecutore dell'azione amministrativa programmata.

Un fattore, quello della distanza, che se, da un lato, risponde alle esigenze della trasparenza, sempre più reclamate dagli utenti, purtroppo, dall'altro espone la stessa azione amministrativa a pericolose forme di condizionamento per interessi diversi da quelli pubblici.

Condizionamenti ed interessi che compromettono l'imparzialità nell'azione amministrativa e, di conseguenza, il regolare funzionamento dei servizi pubblici a loro affidati.

Le ricadute negative che conseguono, per ampiezza e profondità, non sono comuni ad altre pubbliche amministrazioni ed a seconda della loro intensità e della loro origine, oltre allo scioglimento degli organi di governo eletti dal popolo, possono causare il fallimento finanziario dell'ente.

Proprio in relazione alle specificità appena evidenziate, che si riferiscono in particolare al contesto ambientale e culturale in cui ciascuna pubblica amministrazione è chiamata ad esercitare una funzione nell'interesse pubblico, la riforma del 2009 sconta un originario errore di valutazione, rappresentando essa stessa un unico modello di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche.

Infatti, per quanto la misurazione e la valutazione della performance risponda, a livello metodologico, ad un impianto comune di riferimento, con riferimento agli elementi oggettivi del sistema quali obiettivi e indicatori, è evidente che, in molte amministrazioni, il corretto sviluppo e l'implementazione del ciclo della performance può essere compromesso da elementi e da fattori che anche se sulla carta sono qualitativamente e quantitativamente disponibili per tutte, nel concreto non rendono allo stesso modo.

Il modello di riferimento impostato dal legislatore perde definitivamente contatto con la realtà quando, nonostante vi sia similitudine con riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative che interessano la popolazione ed il territorio, come per le amministrazioni comunali, entrano in gioco fattori che hanno riflessi della integrità morale e professionale degli interlocutori, un fattore che si evidenzia nell'ambito delle relazioni e dal modo in cui esse sono impostate.

Non a caso negli ultimi anni l'attenzione del legislatore si è rivolta nuovamente ed in modo incisivo in materia di trasparenza e anticorruzione e l'unione di queste tematiche non è casuale in quanto la sinergia che si crea tra questi aspetti è in grado di determinare in modo positivo o negativo il livello di performance espresso da una pubblica amministrazione.

Il "perché" di tutto quanto sopra detto sarà dimostrato attraverso lo studio del caso proposto nel terzo capitolo.

Il caso rappresenta un'esperienza in cui il contesto esplorato è stato analizzato ed approfondito attraverso la disamina della documentazione raccolta, nonché delle informazioni direttamente acquisite dal sottoscritto agevolato nel lavoro di ricerca dal fatto che nel medesimo contesto ha vissuto parte di una esperienza professionale nella veste di consulente.

Ciò ha permesso di osservare direttamente e sul campo eventi critici chiave la cui combinazione ha influenzato la fase introduttiva del "ciclo della performance" ed i punti principale ed innovativi del decreto Brunetta.

Metodologia di ricerca e aspetti motivazionali

Come anticipato, attraverso il *case study* proposto nel terzo capitolo del presente elaborato vengono trattati i punti principale ed innovativi del decreto Brunetta.

L'indagine empirica, l'esperienza diretta e la specifica professionalità posseduta rappresentano il metodo su cui si basa la ricerca che attiene ad una realtà pubblica territoriale rappresentata dal Comune di Castel Volturno.

Un ente locale territoriale che, sotto molteplici profili, si presta ad essere studiato in relazione agli effetti prodotti sul conteso interno dalla

implementazione dei nuovi concetti del D.Lgs. 150/2009 e da quelli, limitativi e condizionanti, che il particolare contesto esterno all'ente medesimo è capace di produrre sull'effettivo concretizzarsi della riforma Brunetta con riferimento a tutti i soggetti dalla stessa coinvolti.

Effetti che sarebbero considerati di scarso rilievo se non addirittura non meritevoli di un'eccessiva considerazione se osservati da un soggetto disinteressato all'argomento o quando l'osservatore non possiede un'approfondita conoscenza della pubblica amministrazione locale e che quindi è portato a relazionare ogni manifestazione distorta dei comportamenti professionali e dell'etica pubblica alla posizione geografica, nel caso periferica, in cui opera l'ente locale.

Un'ipotesi quest'ultima smentita dal fatto che, per il Comune di Castel Volturno, fino alla fine degli anni 80, la posizione geografica ha rappresentato un valore aggiunto rispetto all'entro terra della piana del casertano, un fattore che suscitava invidia nelle altre amministrazioni locali.

Pertanto, le cause scatenanti le situazioni di criticità vissute dall'amministrazione comunale devono essere collegate ad altri elementi interni ed esterni al medesimo ente sui quali hanno profondamente inciso: la superficialità con cui è stato gestito il fenomeno dell'immigrazione clandestina³ e la poca attenzione ai processi di formazione e di etica professionale resisi necessari a seguito della sempre più manifesta necessità di dover introdurre i processi organizzativi e gestionali dal settore privato a quello pubblico intervenendo anche sulla cultura della classe politica locale.

Un contesto di vita reale particolare che ha ispirato la ricerca in quanto interessa e coinvolge completamente l'attività amministrativa di un Comune che per fronteggiare avversità d'ogni tipo può utilizzare strumenti e risorse previste dall'ordinamento a cui appartiene al pari di un qualsiasi altro comune senza tener conto della presenza di molti più fattori che operano nella

³ Il fenomeno dell'immigrazione clandestina nel corso degli anni ha raggiunto numeri impressionanti. Si stima che risiedono abusivamente sul territorio comunale circa 10.000 extra comunitari rispetto ad una popolazione di 25.000 abitanti "regolari") Dati ricavati dalla Relazione sul contesto esterno elaborata dal Responsabile della prevenzione della corruzione del comune.

situazione osservata di quanti sia possibile considerarne in una ricerca condotta su di un'altra pubblica amministrazione locale.

La ricerca, condotta secondo un approccio olistico, mira a considerare il caso nella sua unicità e complessità.

Unicità e complessità del caso che è riconducibile alle criticità causate: dalla prossimità territoriale del Comune rispetto a zone meno isolate e quindi più protette, dal fenomeno migratorio quasi fuori controllo ed a quelle che direttamente e indirettamente sono riconducibili ai fenomeni criminali locali e non solo, il tutto amplificato dal manifestarsi, nello stesso periodo di due eventi critici che sono propri delle amministrazioni locali territoriali e cioè del dissesto finanziario e dello scioglimento degli organi di governo del Comune per infiltrazioni mafiose.

Le situazioni di criticità specifiche per i comuni riportate nell'elaborato non sono state oggetto di una trattazione scientifica unitaria così come non risulta che siano stati approfonditi dal punto di vista dell'influenza reciproca a livello di performance organizzativa e individuale che può essere espressa nella fase di programmazione, di gestione e di controllo in ambito pubblico.

Pertanto, in relazione alle caratteristiche e alle peculiarità del caso proposto si può dimostrare a quali e quante criticità si espone un'amministrazione pubblica qualora i legami tra attività, organi, controlli e responsabilità vengono sviluppati e governati fuori dalla logica della coerenza con il contesto esterno ed interno⁴ all'ente ed in maniera disgiunta e difforme dalle prescrizioni della riforma del 2009 che non a caso prevede il raccordo e l'integrazione tra il ciclo di gestione della performance, quello della programmazione e quello dei controlli.

Inoltre, e sempre in relazione agli eventi critici manifestatisi, la ricerca applicata ambisce a dimostrare quanto può incidere sul sistema globale di gestione della performance la corretta realizzazione di una singola fase, di un singolo adempimento come anche l'aver semplicemente sottovalutato l'importanza di un singolo elemento necessario alla misurazione e alla valutazione della performance, sia organizzativa, sia individuale.

⁴ APPENDICE 1 - Stralcio PTPC 2016 2018

Un caloroso ringraziamento va a tutti i referenti delle amministrazione comunale di Castel Volturno che hanno partecipato attivamente alla ricerca della documentazione riportata in Appendice ma soprattutto per aver contribuito a ricostruire situazioni e vicende vissute in prima persona.

Come pure al Sindaco Dimitri Russo, agli Assessori Carlo Nugnes, Giuseppe Scialla, Rosalba Scafuro e Francesco Traettino per la disponibilità e la libertà d'azione concessa al sottoscritto.

Un particolare ringraziamento a mia moglie Nunzia ed ai miei figli Valentina, Benedetta e Alessandro per la ripetuta disponibilità ad accettare, con amore e con fiducia, assenze e distrazioni.

Capitolo primo

L'aziendalizzazione del settore pubblico locale e l'evoluzione della performance.

1.1 Il processo di aziendalizzazione. Un primo passo verso la riforma della P.A.

Durante gli anni 90, in Italia, le idee riformiste dell'organizzazione e della gestione della pubblica amministrazione hanno iniziato a conquistare piccoli spazi in dibattiti, in convegni ed ogni altro luogo dove si discuteva, principalmente, delle inefficienze della macchina pubblica.

L'interessamento si è progressivamente animato e, partendo dal basso, ovvero dalla base della piramide che costituisce il nostro sistema istituzionale, gli enti locali, ha coinvolto un sempre maggior numero di esperti e studiosi del settore stimolati da un cambiamento che tra l'altro era richiesto dagli attori principali del settore pubblico chiamati a trovare una soluzione a problemi causati dalle scelte degli anni precedenti, le cui ricadute iniziavano a produrre i loro effetti negativi sull'operato dei singoli attori e sull'immagine della pubblica amministrazione:

1. l'eccessivo innalzamento della spesa pubblica, causata dal massiccio interventismo dello Stato in campo economico e sociale, il cosiddetto *Welfare State*;

2. la necessità di soddisfare una sempre maggiore richiesta di bisogni da parte della comunità amministrata e di fornire servizi sempre più rispondenti alle richieste dei cittadini attraverso standard qualitativi sempre più elevati (Mussari, 2011).

Le proposte di nuove modalità organizzative e gestionale venivano sorrette dalla rappresentazione dei risultati positivi ottenuti dalle aziende private nella matematica certezza che il modello aziendale privato, calato nella pubblica amministrazione, l'avrebbe resa virtuosa e produttiva.

La convinzione che in meno di un decennio concetti quale: sfruttamento razionale delle risorse, raggiungimento degli obiettivi, misura della

performance, produttività ed economicità d'azienda (Borgonovi, 2005), sarebbero subentrati nella cultura concettualmente obsoleta dei principali attori del settore pubblico, era diventata una certezza.

Anche in Italia, come in altri paesi, per il mutamento organizzativo e gestionale prospettato e proposto, definito con il termine "aziendalizzazione della pubblica amministrazione" (Anselmi, 2003) si utilizzò la definizione di *New Public Management* che, come per gli altri paesi, acquisì una propria connotazione caratterizzata dalla cultura, dalle prospettive, dalla storia sociale ed economica, dalle specifiche richieste e dalle particolari necessità del territorio e di chi lo occupava.

Ciò non ha escluso la possibilità di individuare dei caratteri comuni a tutti, a guida del cambiamento, come pure di analizzare tecniche manageriali da proporre adattandole a ciascun contesto autoreferenziale dominato esclusivamente da formalismi basati su logiche di tipo giuridico-legale.

In prima battuta al processo di aziendalizzazione è stata affiancata una revisione organizzativa di tutta la macchina burocratica statale che ha coinvolto, in primis, la dimensione locale interessata dal decentramento amministrativo e dalla modifica del modello di finanza pubblica.

In ossequio del principio di sussidiarietà, per il quale la vicinanza al cittadino deve essere considerata un fattore determinante ma non discriminante per assumere le decisioni adatte a distribuire i servizi e le risorse necessarie, si è assistito al trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato centrale alla periferia.

Purtroppo, non è prontamente seguito un corrispondente processo di traslazione dal sistema di finanza derivata verso un sistema di finanza autonoma in mano agli Enti Locali (Una procedura ripresa a partire dalla Legge n. 42/2009), necessario per assolvere al meglio i compiti assegnati e ciò ha compromesso il buon esito della devolution lasciando buona parte delle competenze legislative e amministrative trasferite prive del loro elemento sostanziale.

Considerato un passaggio fondamentale per la riforma della pubblica amministrazione, il processo di aziendalizzazione, che avrebbe dovuto

mostrare i suoi primi risultati attraverso il decentramento e l'autonomia finanziaria, non si è mai completato e ancora oggi le conseguenze di un processo incompiuto, aggravate dalle recenti crisi finanziarie vissute dal Paese, ed ha lasciato gli enti locali in una condizione non facile per svolgere le funzioni e i compiti loro affidati a causa dell'impoverimento delle casse dei comuni che, anche a causa di condotte poco prudenti e non ponderate delle risorse a disposizione, ha condotto diverse amministrazioni comunali in condizioni di sofferenza tali da costringerle a dichiarare fallimento.

Durante la seconda metà degli anni 90 le limitazioni alla spesa pubblica nazionale imposte con il Patto di Stabilità Interno, che recepisce le direttive impartite con il Patto di Stabilità e Crescita emanate in sede di Comunità Europea, rendono ancora più evidente la necessità di intervenire sulla pubblica amministrazione ed in particolare su quella locale, chiamata tra l'altro ad interagire in un contesto di crisi economica e sociale⁵ sempre più complesso dove anche il cittadino, che si sente appartenere ad un contesto sovranazionale, reclama qualità, competenza e puntualità nei servizi pubblici.

Servizi pubblici che assumono una diversa connotazione in funzione del tipo di utente al quale sono destinati, che richiedono una personalizzazione quanto meno per categoria d'utente, per prodotto e per processo, nonché la strutturazione di una specifica area di responsabilità ed un'esatta quantificazione delle risorse necessarie.

Per una pubblica amministrazione procedere nel senso dell'aziendalizzazione richiede la necessità di rivisitare i processi per la produzione dei prodotti/servizi nei quali sono in genere coinvolte una o più strutture organizzative, attraverso una distribuzione di compiti e responsabilità, spesso codificata in norme o procedure che regolano ciascuna fase.

Il primo risultato positivo che si può ottenere è nel senso del miglioramento della performance in ottica di soddisfazione dell'utenza che è ben lontano dal concetto di produttività al quale il D.Lgs. n.150/2009 (cd. riforma Brunetta) collega il ciclo di gestione della performance.

⁵ Per approfondimenti e ulteriori spunti sull'argomento: Rapporto di ricerca "Mappatura dei sistemi di performance management nei Comuni capoluogo di Provincia"¹, realizzato tra il 2011 e il 2012, nell'ambito del progetto PON "Valutazione delle performance" del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP).

1.1.2 L'evoluzione del concetto di performance

Il paragrafo che precede si conclude con l'elencazione di una serie di indicazioni operative che le aziende private solitamente utilizzano in fase di reingegnerizzazione dei propri processi produttivi al fine del conseguimento di maggiori profitti.

Per la pubblica amministrazione, le performance (Organizzativa e Individuale), la produttività del lavoratore e la rivisitazione dei processi per migliorare la produzione dei prodotti/servizi in termini di efficacia e di efficienza, non hanno quale punto di riferimento il profitto e sono caratterizzate dalla costante presenza di alcuni fattori rilevanti che si frappongono a ogni tipo di decisione riformatrice assumendo la veste di fattori di criticità ed i più citati sono (Rennie, Di Filippo 2006):

1. L'assenza di mercato, che non consente né un confronto con dei concorrenti né la misura di un unico risultato di sintesi (come potrebbe essere il profitto per le imprese private);

2. L'eterogeneità dei beni e servizi prodotti; *sono molto* eterogenei tra le diverse PPAA e spesso difficili da quantificare (per esempio: la formulazione delle politiche pubbliche, o l'attuazione degli interventi di regolazione), perciò risulta non facile individuare misure significative di quantità e qualità per le attività amministrative;

3. La numerosità e la varietà degli interlocutori. i rapporti 'eterogeneità Agiscono nell'ambito dei problemi collettivi, sui quali incidono anche *numerosi altri fattori*, e diventa complicato attribuire direttamente all'attività pubblica i cambiamenti economici e sociali avvenuti.

Quelli appena elencati, in estrema sintesi, rappresentano fattori di criticità che interessano in particolare gli enti locali.

Fattori che non consentono né un confronto con la concorrenza né di mirare ad un unico obiettivo (come potrebbe essere il profitto per le imprese private) come anche di individuare un'unica misura organizzativa e gestionale da attuare o un unico cliente da soddisfare.

Se poi si tiene conto dell'attuale modello di *governance* pubblica e del modello decisionale e gestionale di riferimento per il settore pubblico, che richiedono lunghi periodi per concretizzarsi, si comprendono i motivi dell'enfasi sulla misurazione delle performance nella pubblica amministrazione.

In questo senso, nel settore pubblico, evolve il concetto di performance, il cui innalzamento è sempre più necessario e, quindi, auspicato quanto meno per non incrementare la distanza, già notevole, con i livelli di performance raggiunti in simili settori di altri paesi adeguatisi da tempo ai continui mutamenti, sia in ambito sociale, sia in quello economico.

Una situazione che ha reso insostenibili e inadeguati i classici modelli di amministrazione autoreferenziali che assumono il carattere di un "apparato elefantiacco ed emorragico dal punto di vista finanziario" e che dietro al concetto di legalità nascondono, in realtà, improduttività ed antieconomicità, causa di un livello di competitività sempre più basso (Tiraboschi, Verbaro, 2010).

Un apparato, al cui interno, nella maggior parte delle strutture, resiste il concetto di produttività e di uniformità degli incentivi a pioggia, rispetto ad altri contesti in cui si è riusciti ad introdurre i concetti di performance e di selettività riuscendo a premiare chi produce e, quindi, merita⁶ (P. Ichino, 2006).

Su questi presupposti nasce il progetto di riforma della pubblica amministrazione del Governo Berlusconi, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (la cosiddetta riforma Brunetta), caratterizzata da una profonda, anche se solo presunta, conoscenza delle criticità e dei contesti di riferimento, del tipo di strumenti tecnici e giuridici da introdurre che avrebbero dovuto risolvere, definitivamente, le annose problematiche che impediscono l'operatività e la funzionalità del sistema amministrativo pubblico sempre più inadeguato e più esposto a continue critiche.

Il decreto legislativo segna il percorso che i soggetti operanti negli apparati pubblici devono utilizzare per mutare il loro *modus operandi*, nel

⁶ DIARIO MINIMO DEL LAVORO IL LAVORATORE SPREMUTO, IL PERSEGUITATO E IL NULLAFACENTE - Serie di articoli pubblicati dal Corriere della Sera nell'estate 2006 - Estratto dal sito: www.pietroichino.it

senso di miglioramento del contributo apportato alla performance della struttura e dell'amministrazione in cui lavorano e quindi della performance individuale di ciascuno e indica la modalità per incardinare la misurazione e valutazione delle performance nelle decisioni del governo e delle strutture di *governance* di ogni amministrazione pubblica.

La riforma evidenzia il legame imprescindibile esistente tra la l'organizzazione, la gestione e il controllo. Un legame che risalta dal modo in cui è stato strutturato il Titolo II del decreto 150/2009 rubricato: "*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*", che rappresenta un elemento di notevole cambiamento per le amministrazioni pubbliche e che prevede una chiara dinamica del ciclo di gestione della performance.

Ciclo di gestione della performance attraverso il quale il legislatore del 2009 prevede di ottenere cinque risultati di miglioramento con riferimento alla pianificazione, alla misurazione, alla valutazione, al riconoscimento del merito e alla rendicontazione, ponendosi in una ottica di risultato (la verifica per le amministrazioni di un concreto miglioramento in tutti questi ambiti) e di trasparenza (la messa a disposizione, soprattutto sul web, delle risultanze di questo sistema) raccogliendo in un unico quadro le funzioni di pianificazione (ed allocazione di risorse), monitoraggio, misurazione e valutazione, conseguenze della valutazione, controllo e rendicontazione.

L'obiettivo iniziale è quello di ottenere migliori outcome attraverso la gestione della performance⁷, un approccio che a differenza di quelli fin ad allora adottati, dove l'adozione di adempimento o l'introduzione disorganica o incompleta di alcuni strumenti aveva prodotto esclusivamente dei costi per cittadini e le imprese, non si prestava ad innescare effetti controproducenti sia all'interno dell'amministrazione, sia all'esterno, aumentando la sfiducia dei cittadini anziché una maggiore *accountability*.

Un obiettivo, quello di ottenere migliori out come, che il legislatore aveva previsto di conseguire utilizzando quale strumento di supporto il

⁷ Nella Relazione ministeriale di accompagnamento al d. lgs. 150/09 si dichiara che la valutazione delle *performance* individuali e collettive, perno di tutta la riforma, è impiegata come strumento sostitutivo della concorrenza di mercato (ed in qualche modo come "equivalente del mercato") in un settore, qual è quello pubblico, in cui non esiste una vera concorrenza. Si assume, così, che l'utilizzo dell'approccio del cd. *New Public Management* debba accentuare il processo di "aziendalizzazione" delle pubbliche amministrazioni.

raccordo con il ciclo di programmazione finanziaria finalizzato tra l'altro a far assumere al ciclo della performance una dimensione di concretezza, collegando gli obiettivi a risorse adeguate.

Un legame, quello tra risorse assegnate ed obiettivi strategici che si programma di voler perseguire che assume una dimensione fondamentale sulla quale qualsiasi amministrazione pubblica viene valutata nella misura in cui la realizzazione dei programmi e progetti è collegata sia alla tempistica, sia agli standard, sia all'assorbimento delle risorse.

Comunque, a prescindere dagli obiettivi a cui mirava il legislatore e rispetto alle diverse finalità del provvedimento, la problematica di fondo da affrontare e risolvere, era ed è rappresentata dal fatto che all'interno della pubblica amministrazione persiste il concetto della produttività e dell'uniformità degli incentivi a pioggia al quale occorre contrapporre quello di performance e di selettività, quanto meno per premiare chi produce e, quindi, merita⁸ (P. Ichino, 2006) e quindi per individuare delle risposte adeguate, intervenendo su quegli elementi e quei i fattori che determinano il livello quali-quantitativo delle prestazioni che produce quale conseguenza importante la capacità per le pubbliche amministrazioni locali di definire chiaramente la propria "*mission*", collegandola ad un obiettivo di risultato.

1.2 Dalle riforme del passato al presente. Una panoramica

L'uso di metodologie per valutazione del personale, ed in particolare di quelli muniti di poteri dirigenziali, l'istituzione di organi deputati alla misurazione e valutazione dei risultati prodotti dall'attività delle pubbliche amministrazioni, la previsione di forme incentivanti la produttività dei lavoratori sono concetti che a partire dagli anni 90 sono stati promossi da molti interventi di riforma della pubblica amministrazione italiana⁹.

Tra il 1992 e il 1994, il governo Amato (1992) e il governo Ciampi (1994), furono indotti ad intervenire da un crescente malcontento pubblico che

⁸DIARIO MINIMO DEL LAVORO IL LAVORATORE SPREMUTO, IL PERSEQUITATO E IL NULLAFACENTE - Serie di articoli pubblicati dal Corriere della Sera nell'estate 2006 - Estratto dal sito: www.pietroichino.it

⁹In tema di management pubblico Edoardo Ongaro nel testo dal titolo: *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, pubblicato nel 2009, distingue per l'Italia tre cicli di riforme dagli anni 90 al 2000.

puntava il dito sulla scarsa efficacia e efficienza della pubblica amministrazione e la poca attenzione della stessa classe politica.

L'efficienza, l'efficacia e l'economicità divennero i capisaldi della riforma avviata con il d.lgs. 29/1993 che dava attuazione alla delega inserita nell'art. 2 della legge 421/1992. Il Governo introduce il rafforzamento della dirigenza pubblica e collega la sua valutazione al livello di performance raggiunto. La valutazione dei risultati assume i connotati di un vero e proprio procedimento amministrativo che viene affidato ad un organismo appositamente creato dalla norma, il Nucleo di valutazione e questo per tutte le amministrazioni (da quelle centrali a quelle locali).

Gli anni tra il 1996 e il 1999, sono caratterizzati dal fatto che il governo Prodi ed il primo governo D'Alema, nell'affrontare gli impegni necessari per l'adozione dell'Euro, si rendono conto della necessità di dover predisporre il settore pubblico italiano ad un inevitabile confronto con strutture pubbliche di altri paesi che già sperimentavano l'utilizzo di tecniche di gestione basate su pratiche provenienti soprattutto dal settore privato.

Una situazione che apre la strada all'introduzione di strumenti specifici al *New Public Management* (A. Storlazzi, 2003) che conquista una attenzione generale nei processi di riforma sollecitati dalle crisi della finanza pubblica.

Il nuovo stile di *governance* orienta le riforme alla semplificazione amministrativa, in particolare per la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e alla devoluzione delle competenze dallo stato centrale alle regioni e amministrazioni locali, l'obiettivo da raggiungere è quello di garantire maggiore economicità, efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse e nella fornitura dei servizi, gli strumenti da utilizzare sono simili a quelli utilizzati nel settore privato.

Con la legge 59 e la legge 127 del 1997 si introducono disposizioni per snellire le attività amministrative e i procedimenti decisionali e di controllo e si obbligano le amministrazioni a creare gli sportelli unici produttivi.

Con il decreto legge 112/1998 si focalizza l'attenzione sulla devoluzione di una serie di funzioni dal livello centrale al livello regionale e locale mentre con il decreto legislativo 286 del 1999 si amplia e concretizza

l'assetto dei controlli interni che vengono personalizzati per controllare la regolarità amministrativa e contabile, la gestione, la valutazione della dirigenza, l'intera azione strategica di ciascuna amministrazione.

Il decreto 286 del 1999 parte dal presupposto che dirigere e controllare le pubbliche amministrazioni semplicemente in base all'efficienza economica o la legalità formale è ingenuo (Butera, Dente, 2009) e non a caso restituisce piena centralità ai concetti di efficienza, efficacia ed economicità nel management pubblico.

Dal 2000 e fino alla riforma Brunetta la politica italiana si concentra su riforme di più ampio respiro e costituzionali per far fronte agli impegni europei.

Ciò comporta che ad una definizione dei confini degli enti locali attraverso l'adozione del decreto legislativo d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in acronimo Tuel), la pubblica amministrazione e le riforme per la sua modernizzazione vengono trascurate.

1.3 Concetti chiave della riforma del 2009

Attraverso il breve excursus sugli interventi normativi che hanno preceduto il decreto Brunetta, fa dedurre che la nuova riforma non stravolge l'assetto precedente ma rilegifica con l'obiettivo di assicurare gli scopi e l'effettività della privatizzazione (D. Simeoli, 2009-G. D'Auria, 2009).

In effetti, il decreto legislativo n. 150/2009 traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che ha impostato una profonda revisione di molti aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione, con la finalità di accrescere il livello di competitività del nostro paese intervenendo, quindi, sul ruolo della dirigenza, sulle disposizioni in tema di sanzioni disciplinari ed introducendo un innovativo sistema di valutazione delle *performance*.

Il legislatore muove dalla consapevolezza dell'esistenza di un contesto fortemente evoluto, che richiede, inevitabilmente, una riconsiderazione dei rapporti molteplici e complessi con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini.

Ne consegue che le amministrazioni pubbliche, e principalmente quelle locali, hanno molteplici responsabilità rispetto ai diversi interessi da tutelare che spaziano dal buon utilizzo delle risorse pubbliche garantendo l'erogazione di sempre migliori livelli quali-quantitativi nei servizi erogati al dover garantire la massima trasparenza e integrità e che richiedono, necessariamente, connotati di multidimensionalità nei sistemi di controllo, di monitoraggio e di misurazione e valutazione della performance (M.Monteduro, L.Hinna, 2007).

Come ogni altra azienda anche quella pubblica si trova ad operare in un ambiente instabile dove la sopravvivenza, che possiamo definire politica, può dipendere dalla velocità di adeguamento al mercato, dalla motivazione dei propri dipendenti e dove i manager devono tendere a valorizzare i più meritevoli alla luce dei risultati ottenuti.

Un tema che era stato già affrontato dal legislatore con i decreti legislativi 29/1993 e 286/1999.

Purtroppo, i sopra richiamati provvedimenti non sono stati in grado di rimuovere gli ostacoli rappresentati, principalmente, dalla resistenza culturale ai cambiamenti, che hanno poi impedito il salto di qualità della P.A. e che in quanto prevedibili potevano essere gestiti dando una impostazione concettuale meno generalistica alla riforma del 2009 sviluppata su concetti chiave completamente diversi e per certi versi ritenuti innovativi per una riforma finalizzata ad innalzare la produttività del lavoro pubblico¹⁰.

Ottenere risultati positivi di cambiamento nei programmi e nelle politiche con meno risorse, ridurre la spesa pubblica attraverso interventi di riduzione degli sprechi o introducendo le cosiddette economie di scala e di razionalità comparativa, applicare tecniche di *performance management* come "fare di più e fare meglio, utilizzando meno risorse" (Stame, 2013), sono alcuni dei concetti chiave della riforma Brunetta.

Concetti che, attraverso un linguaggio meno tecnico, venivano espressi dal Ministro Brunetta il quale affermava che: "*Riformare le pubbliche*

¹⁰ Sull'inquadramento concettuale dei termini utilizzati nel decreto, a partire dal significato della parola *performance* si legga la delibera Civit n.122/2010 e il contributo di M. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione della performance*, in L. HINNA, M. MONTEDURO, (a cura di) *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del d.lgs. 150/2009*

amministrazioni italiane è assolutamente necessario ed urgente. Combattere gli sprechi e ridurre gli oneri amministrativi per le famiglie e le imprese, spesso generati dall'inefficienza burocratica, è quindi un preciso dovere del governo.... Insomma, trasparenza e valutazione sono e saranno le parole d'ordine della riforma che abbiamo in mente” (Butera e Dente, 2009, p.11 e13).

Lo spot che accompagnava la riforma godeva del supporto di un contesto di crescente sfiducia nella capacità delle amministrazioni pubbliche di fornire risposte adeguate ai problemi sociali ed economici, una sfiducia che gradualmente si è soffermata quasi esclusivamente sull'operato del pubblico dipendente ritenuto la principale causa degli sprechi e delle inefficienze.

Trovata il “colpevole” il legislatore ha pensato bene di individuare le modalità per ricomporre il rapporto di fiducia tra le istituzioni pubbliche, personale pubblico e cittadini ed il contesto generale così delineato, che supporta l'introduzione della performance organizzativa e individuale, diventa il concetto chiave della riforma.

Per la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)¹¹ il concetto chiave della *performance* viene descritto nel seguente modo: *“La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita”*¹².

¹¹ La Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), così denominata nelle previsioni iniziali del decreto Brunetta, con l'entrata in vigore della legge del 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.).

¹² Delibera CIVIT n.112/2010: *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance” (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - Allegato :“TERMINI E CONCETTI CHIAVE DEL PIANO DELLA PERFORMANCE”*

Come si nota, la descrizione del concetto di performance fornita dalla CIVIT, non si limita a sottolineare, nuovamente, che il livello di efficacia e di efficienza di una pubblica amministrazione dipende dal contributo fornito da un individuo ma viene estesa ai risultati prodotti dal personale dipendente ed alle modalità utilizzate per conseguirli disponendone anche misurazione e rappresentazione a tutti i destinatari.

Non a caso il Ministro Brunetta affermava “... *la trasparenza e la valutazione sono e saranno le parole d’ordine della riforma che abbiamo in mente*”.

La valutazione della performance ha quindi una base concettuale rinvenibile dalle disposizioni contenute nella riforma che di per sé è coerente con l’affermazione del suo ideatore.

Tra i concetti chiave su cui si fonda la valutazione delle performance assume rilievo il fatto che le amministrazioni devono misurare le performance organizzative e individuali e che la logica dell’adempimento, in presenza di performance eccellenti, deve essere sostituita da criteri basati sulla meritocrazia (L. Zoppoli, 2010).

A seguire un altro concetto su cui si fonda la valutazione e quindi la *performance* è rappresentato dal fatto che le amministrazioni pubbliche devono confrontare la propria performance quanto meno con gli standard di realtà simili attraverso attività di *benchmarking* e di dover rendere conto ai cittadini e ai diretti interessati dei livelli raggiunti rispetto ai target prefissati.

Valutare la *performance* complessiva di una pubblica amministrazione non è facile e l’attività di valutazione si complica quando più elevato è il numero delle strutture interne ed esterne coinvolte e quanto più numerose e variegata sono le professionalità da valutare e le attività alle stesse collegate.

Con riferimento a quanto sopra detto, al decreto legislativo 150/2009 può essere riconosciuto il merito di aver introdotto strumenti, a differenza delle precedenti normative sul tema, che permettono da un lato di supportare processi valutativi complessi e, dall’altro di indurre il valutatore a superare la

cultura degli input e il passaggio alla logica degli *outcome* (Rif. Nota n.4), quali:

- il ciclo di gestione della performance, che ha l'obiettivo di connettere ciclicamente la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione alla valutazione delle performance dell'amministrazione; tale ciclo si articola in: definizione di obiettivi, indicatori di misurabilità, correlazione risorse e obiettivi; monitoraggio; misurazione e valutazione della performance; utilizzo delle forme premiali e rendicontazione dei risultati.
- il sistema di misurazione e valutazione della performance, ovvero quella metodologia da definire e strutturare secondo le indicazioni della CiVIT il cui fine è la rappresentazione differenziata dei risultati.
- il Piano delle Performance, che unificato agli strumenti di programmazione specifici per ogni pubblica amministrazione, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi oggetto di misurazione della performance dell'amministrazione e del personale dirigenziale.
- la Relazione di Performance, un documento che nel rappresentare i risultati a consuntivo attua il principio della trasparenza.
- l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, che attua la disciplina contenuta nel sistema di misurazione e valutazione, supporta l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente.
- l'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera per premiare i meritevoli e garantire imparzialità alle progressioni di carriera.
- la creazione di una pagina dedicata alla trasparenza, valutazione e merito sul sito delle amministrazioni pubbliche (Oggi Amministrazione trasparente).
- la creazione della Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), oggi ANAC che in origine aveva il compito di coordinare, indirizzare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione¹³.

¹³ Elencazione adattata da: *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali: le prime linee guida dell'ANCI del 4 febbraio 2010 e le linee guida dell'ANCI in materia di ciclo della performance del 9 dicembre 2010.*

A partire dal 2009 le disposizioni concernenti gli strumenti premiali hanno assunto un carattere imperativo e, non potendo essere derogate dalla contrattazione collettiva, saranno inserite di diritto nei contratti, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile.

Contemporaneamente, la parte accessoria del salario dei dipendenti pubblici è stata parametrata al livello di conseguimento dei risultati con l'intento di trasferire al settore pubblico la cultura organizzativa che, da sempre, ha contraddistinto l'azienda privata.

In tale direzione è da leggere anche la modifica sostanziale delle voci e della struttura della retribuzione di cui all'art 45 del D.Lgs n.165/2001.

Infatti, attraverso l'introduzione l'istituto della performance in sostituzione di quello di produttività, sono stati tenuti distinti il trattamento economico fondamentale dalla parte accessoria attribuendo a quest'ultima (quella della posizione di risultato), un valore rilevante ai fini della verifica del raggiungimento effettivo degli obiettivi assegnati, un presupposto indefettibile per la attribuzione di risorse economiche aggiuntive.

1.4 Gli enti locali e la riforma. Un rapporto complesso

Nei comuni l'introduzione della riforma Brunetta non è stata accolta in maniera uniforme.

Non poche amministrazioni comunali ne hanno interpretato i contenuti come la strada giusta per frenare le inefficienze, le ingiustizie e le discriminazioni sia interne, sia esterne.

Altre amministrazioni comunali hanno vissuto il timore che buona parte delle disposizioni puntavano a rendere pubbliche le inadeguatezze, le incompetenze e per certi versi l'arroganza dei dipendenti pubblici con il fine di giustificare la riduzione degli organici, i tagli alla spesa pubblica e agli stipendi.

In poche hanno riflettuto sull'organicità dell'intervento e su quelle disposizioni che coinvolgevano direttamente l'organo di indirizzo politico-amministrativo che sentitosi trascurato o meglio non coinvolto nelle

discussioni sul tema ha contribuito, involontariamente, a che parte della disciplina venisse considerata un fallimento¹⁴.

I più pessimisti hanno fin da subito orientato i propri sforzi verso la ricerca di un modo per limitarne l'applicazione della norma o per ridurre la formalità dei suoi adempimenti addirittura tentando di tradurre nella denominazione dei propri strumenti giuridici i termini della riforma (piano della performance, relazione della performance, ecc).

Per i meno pessimisti, ma comunque interessati, la riforma ha rappresentato, l'opportunità per attivare nuovi privilegi o per legittimare quelli già concessi.

In altre amministrazioni comunali il livello di adeguamento ai principi della riforma è stato quasi nullo e ciò ha comportato ricadute negative sulla parte dedicata alla rendicontazione dei risultati e quindi della trasparenza e al ciclo di gestione della performance con particolare riferimento alla fase di misurazione e valutazione della performance.

Tanto emerge, con riferimento a quest'ultimo punto, da uno studio condotto su 99 comuni italiani esaminati¹⁵. Lo studio, infatti, ha messo in luce una situazione alquanto critica in quanto è emerso che la gran parte dei comuni esaminati non aveva concretamente implementato i principi di misurazione, valutazione e, in particolare, di rendicontazione della performance delle amministrazioni e ciò in netta contrasto con la promozione della trasparenza fortemente voluta da Brunetta.

I risultati dello studio dimostrano che i contesti possono essere simili ma che certamente non sono univoci e che nel momento in cui l'uso della performance deve rappresentare lo strumento principale per migliorare le politiche ed i servizi delle amministrazioni, a fare la differenza è il livello di integrità, di organizzazione e delle conoscenze che sono state sviluppate in ogni singolo contesto.

¹⁴ BASSANINI, in *Vent'anni di riforma del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid Rassegna n. 109/2010*, consultabile in www.astridonline.it ritiene che il ceto politico fosse assai refrattario alla fissazione di obiettivi verificabili e misurabili dall'esterno perché temeva che attraverso la valutazione dei dirigenti, fosse messo in causa il suo stesso operato e con questa posizione concorda, M. RUSCIANO, 2007.

¹⁵ Risultati del rapporto di ricerca *"Mappatura dei sistemi di performance management nei Comuni capoluogo di Provincia"*, realizzato tra il 2011 e il 2012, nell'ambito del progetto PON *"Valutazione delle performance"* del Dipartimento della Funzione Pubblica.

E' quindi di fondamentale importanza il ruolo degli attori nell'attivazione dei processi di performance.

Sulla questione, molti autori (Butera e Dente, 2009; Vecchi, 2010) sottolineano che, per modellare il funzionamento di un'amministrazione sulla performance ed ottenere risultati, è necessario innanzitutto innescare idonei processi di cambiamento e apprendimento all'interno delle amministrazioni agendo principalmente sul contesto e sugli attori.

L'approccio *bottom-up* all'innovazione gestionale dovrebbe sostituire le strategie "istituzionali" di diffusione delle innovazioni e delle modernizzazioni guidate dall'alto, l'autonomia di iniziativa dovrebbe essere lasciata ai singoli comuni ed ad ogni singolo livello decentrato dell'amministrazione statale.

1.5 Il dopo riforma. Le criticità di contrasto allo sviluppo della performance nei comuni

La gestione della performance nei comuni ha quale presupposto la conoscenza della realtà territoriale in cui operano le amministrazioni intesa come capacità di raccogliere dati e informazioni utili alle politiche da implementare per migliorare i servizi e per rispondere in maniera adeguata e tempestiva ai problemi collettivi assumendo decisioni adeguate.

Al decreto Brunetta, fin dal primo giorno, è stata attribuita la caratteristica di essere estremamente ambizioso a causa dell'impatto molto rilevante che si proponeva di produrre sul funzionamento di tutte le amministrazioni pubbliche attraverso l'introduzione di importanti innovazioni sul piano del linguaggio e dei concetti, così come dell'approccio e degli strumenti.

Anche sui comuni, dunque, ricadeva l'onere di applicare, senza alcuna eccezione, un provvedimento complesso ed ambizioso, che dava per scontato il possesso di adeguate conoscenze in capo alla classe politica che veniva automaticamente promossa e, quindi, abilitata a assumere decisioni.

Purtroppo, il provvedimento che concentra l'attenzione sulle carenze nei sistemi di programmazione, di misurazione e valutazione, e sul ruolo dei soggetti chiamati a fornire supporto metodologico ed attuativo ai processi di

misurazione e controllo, prescindeva dal considerare qualsiasi tipo di criticità anche potenziale.

E' noto che per i comuni le criticità possono essere causate dalla limitata capacità, dalla poca volontà o dall'assenza di stimoli e di motivazione ad introdurre innovazioni della classe dirigente ed hanno quindi un'origine prevalentemente interna.

In questo caso il ruolo della cultura della performance e della valutazione, intesa come valore pubblico, viene trascurato e la stessa attività di valutazione minaccia il funzionamento e l'utilità dei sistemi di performance in quanto la loro utilità non viene percepita.

La valutazione della performance come creazione di valore pubblico (Urbani, 2012) è più importante che esista nella coscienza prima ancora che nella pratica.

Alle criticità di origine interna si aggiungono, in alcune realtà locali, quelle originate dal contesto ambientale in cui operano. Queste ultime, intervenendo direttamente sui processi decisionali, riescono a frapporsi nettamente ai processi di modernizzazione e di miglioramento.

Dal 2009 altri fattori hanno inciso sulla possibilità di dare effettività al dettato del d.lgs. 150 accrescendo le difficoltà di applicazione delle sue disposizioni, tra questi un ruolo determinante l'hanno assunto l'emanazione di nuovi principi e interventi di carattere generale¹⁶ e di cui si darà conto nei paragrafi che seguono.

1.6 L'operatività della riforma nei comuni. I primi interventi correttivi

Sul piano operativo e della concretezza, i primi anni sono stati caratterizzati da incertezze, dubbi interpretativi, contraddizioni e mancati raccordi con altre disposizioni di legge che direttamente e indirettamente si

¹⁶ Successivamente all'entrata in vigore del decreto 150/2009 diversi e complessi sono stati interventi normativi adottati a livello centrale di riorganizzazione dei controlli, necessari per la situazione economico-finanziaria che il Paese si trova a contrastare. Sostanzialmente, questi interventi hanno rinviato l'implementazione di una parte consistente della riforma del 2009 e la valutazione della performance, organizzativa e individuale, già di non facile applicabilità ma di importanza fondamentale nel perseguimento della maggiore efficienza e produttività dell'Amministrazione, ne hanno profondamente risentito.

riferivano agli organi di governo, a quelli di controllo, ai funzionari ed ai dipendenti della pubblica amministrazione.

In moltissime occasioni, determinante e per certi versi provvidenziale, si è dimostrato l'intervento della CIVIT che, costituita con il fine di promuovere, sostenere e coordinare, nelle prime fasi di attuazione del decreto, la più efficace introduzione di strumenti per l'analisi e il controllo degli obiettivi strategici delle pubbliche amministrazioni, con non poche difficoltà, ha emesso ben 128 deliberazioni con le quali ha chiarito, precisato, espresso pareri, indicato percorsi giusti e fornito chiarimenti applicativi delle disposizioni contenute nella riforma.

Tuttavia, nonostante gli interventi della Commissione, connotati dalla mancanza di qualsivoglia potere sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni, ma soltanto compiti di orientamento, il legislatore ha ritenuto dover intervenire direttamente per consentire, da un lato, l'introduzione graduale dei nuovi meccanismi previsti dalla riforma Brunetta e, dall'altro, per poter attivare i nuovi percorsi di riforma del lavoro pubblico e di rinnovamento complessivo dell'apparato amministrativo italiano.

Il primo intervento è stato disposto con il decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141 *“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15.*

Il decreto 141/2011¹⁷ è intervenuto sulla suddivisione in fasce di merito del personale (Art.19 del d.lgs. 150/2009), ai fini della distribuzione del trattamento economico accessorio legato alla performance, provvedendone a stabilirne il rinvio temporale a decorrere dalla stipula del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro, quello successivo al quadriennio 2006-2009.

In particolare con il decreto si disponeva che nelle more del predetto rinnovo contrattuale, l'applicazione delle fasce è consentita solo per l'utilizzo di eventuali economie aggiuntive derivanti dall'adozione di *“... piani triennali di*

¹⁷ Per spunti di approfondimento si rinvia a: *Le novità del d.lgs. n. 141/2011 in materia di contrattazione*, Commento pubblicato su: www.aranagenzia.it, Focus, Ottobre 2011

razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. ...”e destinate all’erogazione dei premi previsti dall’art. 16, comma 5, del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011.

Il decreto 141/2011 prevedeva inoltre la non applicabilità del sistema premiale a fasce negli enti locali con un numero di dipendenti in servizio non superiore a quindici e con un numero di dirigenti non superiore a cinque.

A distanza di un anno, il legislatore introduceva una disposizione transitoria alla valutazione dei dipendenti pubblici finalizzata ad erogare le premialità legate alla prestazione lavorativa per sopperire alla mancata applicazione delle disposizioni del D.Lgs. 150/2009.

Il decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, all’articolo 5, commi da 11 a 11-sexies stabiliva che il personale dirigenziale poteva essere valutato e che quindi poteva accedere alle premialità sulla base di specifici fattori rappresentati:

- a) dal raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all’unità organizzativa di diretta responsabilità. Gli obiettivi debbono essere predeterminati all’atto del conferimento dell’incarico dirigenziale e debbono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali;
- b) dal contributo assicurato alla performance complessiva dell’amministrazione;
- c) dai comportamenti organizzativi posti in essere;
- d) dalle capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.

Il provvedimento estendeva la transitorietà delle disposizioni anche al personale non dirigente disponendo che per analogia quest’ultimo valutasse per gli stessi fini il proprio personale sulla base di fattori connessi :

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

- b) al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza;
- c) ai comportamenti organizzativi dimostrati.

Un provvedimento che prevede anche una particolare forma di concessione rappresentata dal fatto che, ai dipendenti ed ai dirigenti (per questi ultimi in relazione alla retribuzione di risultato) più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, poteva essere attribuito, secondo sempre i predetti criteri, un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso tra il 10 e il 30% del trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie.

1.7 Condizionamenti governativi all'implementazione della riforma Brunetta.

Accanto agli interventi correttivi tra il 2009 e il 2015 il legislatore nazionale ha prestato una particolare attenzione agli enti pubblici nazionali inducendo così dei cambiamenti che inevitabilmente hanno prodotto dei riverberi anche sulla gestione del ciclo della performance.

A partire dalla Legge 4 marzo 2009, n.15, e precisamente dalla delega conferita al Governo, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, sfociata nella riforma Brunetta attuativa della suddetta delega, l'estro nella produzione di normative è stato incessante.

Ancora oggi sono tangibili e sentiti i vincoli introdotti con il decreto legislativo 31 maggio 2010 n. 78, un provvedimento che nell'imporre limitazioni di rilievo in materia di gestione del personale pubblico ne ha inevitabilmente condizionato il livello di produttività. Solo per citarne alcuni, il decreto in esame ha imposto:

- il divieto alla crescita oltre della retribuzione includendovi la parte relativa al trattamento accessorio;
- la riduzione percentuale degli stipendi nel caso in cui superino i 90.000 euro lordi annui;

- che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali non possono essere superiori a quelli riconosciuti nel precedente contratto stipulato;
- il blocco degli incrementi contrattuali;
- la riduzione della spesa per l'assunzione di personale con contratti a carattere flessibile (tempo determinato, collaborazione, ecc.);
- che il trattenimento in servizio del personale oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, non doveva eccedere un biennio.

Il 2011, in particolare, rappresenta l'anno in cui inizia a concretizzarsi l'attenzione verso gli enti locali territoriali da parte del legislatore con la particolarità che l'interesse è rivolto, in prima battuta, agli enti pubblici che la Costituzione individua quali primi enti che costituiscono la Repubblica, i comuni.

Con il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 vengono introdotti meccanismi sanzionatori e premiali validi per regioni, province e comuni i quali, anche se rivolti direttamente agli organi di governo, in concreto coinvolgono direttamente dirigenti di vertice, funzionari e organi di revisione delle stesse amministrazioni. Il decreto 149/2011 introduce l'obbligo per i comuni di produrre la relazione di inizio mandato e quella di fine mandato e prevede verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile in presenza di evidenti situazioni di squilibrio finanziario stabilendo al contempo pene e sanzioni per i casi di responsabilità politica di sindaci e presidenti della provincia qualora la responsabilità venga riconosciuta dalla Corte dei Conti (comma 5 dell'articolo 248 del testo unico).

Il 2012 è con molta probabilità l'anno in cui il segno lasciato dal governo è più evidente e marcato.

Infatti, le disposizioni introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, collegandosi direttamente alla riforma del 2009 ne condizionano profondamente l'andatura, soprattutto nei comuni.

Attraverso la legge 190/2012 viene individuato il soggetto tenuto a presidiare l'importante e delicata funzione di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, qualificato con il termine di Responsabile della prevenzione della corruzione e vengono apportate modifiche al codice penale in particolare per i reati contro la p.a.

La stessa legge non trascura alcun ambito ed interviene in maniera chiara ed incisiva sugli appalti pubblici, sul personale alle dipendenze della p.a., sugli organismi di controllo interno, sull'attribuzione di posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, ecc.. Nuovi e numerosi adempimenti che ricadono in un sol colpo nell'ambito dell'attività di misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale.

Nello stesso anno, con il decreto legge 174/2012, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, il legislatore interviene con incisività sugli atti di programmazione e di gestione degli enti locali coinvolgendo nuovamente organi di governo, organismi di valutazione della performance, organo di revisione economico-finanziario, dirigenti amministrativi di vertice, titolari di posizione organizzativa.

In particolare, viene rafforzato il sistema dei controlli interni e modificata la disciplina di quelli esterni, vengono estese le competenze della Corte dei Conti e degli organi di revisione degli enti locali, viene individuata una sanzione del tutto particolare nel caso in cui la nuova disciplina non viene recepita e regolamentata entro il termine indicato dal decreto ed anche quando non viene approvato il rendiconto della gestione che consiste nello scioglimento del Consiglio comunale (M. Atelli, 2013).

Il legislatore nazionale dedica l'anno 2013 alla trasparenza, alla pubblicità ed alla diffusione dei dati e delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore nazionale, similmente alla legge 190 del 2012, attraverso il D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33, istituisce innanzitutto la figura a cui affidare l'organizzazione e la gestione di tutte le attività connesse all'accesso civico e

alla trasparenza, denominando tale figura “Responsabile per la trasparenza”. La norma ha una portata molto estesa in quanto coinvolge tutti i soggetti che operano nella pubblica amministrazione e per la pubblica amministrazione o che sono interessati alla sua attività sia direttamente, sia indirettamente.

Nello stesso anno, dopo poco più di quattro mesi dall’entrata in vigore della legge 190/2012, vengono introdotte le prime disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. Attraverso il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, si dà attuazione all’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190; la normativa, nel disciplinare i casi di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, come per le disposizioni citate in precedenza, non trascura di coinvolgere organi di governo, di controllo e di verifica interni ed esterni alla p.a., nonché figure dirigenziali e di coloro i quali sono individuati per rapporti professionali di collaborazione con la stessa amministrazione pubblica, coinvolgendo direttamente l’Autorità Nazionale Anticorruzione, abilitata ad intervenire anche attraverso l’uso di poteri ispettivi, nonché di vigilare sulle singole fattispecie di conferimento degli incarichi.

Nel 2014 e nel 2015 i provvedimenti normativi emanati sono per lo più rivolti a sostenere l’occupazione, a razionalizzare e, ancor più, a ridurre la spesa pubblica e l’indebitamento attraverso interventi nel settore pubblico.

Infatti, vengono riviste le disposizioni relative al trattenimento in servizio, al *turn over*, alla mobilità volontaria e obbligatoria, viene limitata la possibilità di conferire incarichi a soggetti in quiescenza, imposto l’obbligo, in caso di possibilità di assumere a tempo indeterminato, di assorbire il personale delle Province a seguito della previsione della loro eliminazione.

1.8 Conclusioni. La clausola di invarianza

Si è anticipato che le nostre pubbliche amministrazioni sono da lungo tempo oggetto di attenzione da parte di un legislatore che si affanna a propagandare la lotta contro la corruzione, le lungaggini burocratiche e le inefficienze.

Sembra però, che lo stesso legislatore non sembra preoccuparsi più di tanto di dotare gli stessi enti interessati delle competenze necessarie (misurandone le possibilità e le capacità) e delle risorse finanziarie indispensabili per tradurre le novelle legislative in azioni concrete.

La ormai famosa clausola dell'invarianza finanziaria, ovvero della postilla che il legislatore ha preso l'abitudine ad inserire in ogni nuovo provvedimento: "senza ulteriori oneri a carico dell'amministrazione..." se da un lato, in relazione agli impegni che lo Stato italiano ha assunto nei confronti dei partner europei, rappresenta uno strumento di contenimento della spesa pubblica, dall'altro, di fatto, ritarda e condiziona l'efficace e concreta applicazione di ciascuna novella legislativa.

Appare chiaro, dunque, che un'insieme di misure, sicuramente opportune nell'ottica degli ambiziosi obiettivi che si propone il legislatore, difficilmente può essere posto in essere dalle pubbliche amministrazioni coinvolte se non si tiene conto delle difficoltà oggettive in cui versano le pubbliche amministrazioni e dei tantissimi dubbi interpretativi e applicativi che quotidianamente affrontano i dirigenti, i funzionari e i dipendenti preposti all'adozione di ogni singola misura e senza che alle stesse vengano fornite le necessarie risorse e competenze ossia, continuando ad apporre al termine di ogni provvedimento la solita clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale si dispone che dall'attuazione dei provvedimenti *"non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*.

Capitolo secondo

Le performance politiche e gestionali in ambito locale

2.1 Inefficienza politica e gestionale

2.1.1 Crisi politiche e gestionali

La gestione politica di un'amministrazione comunale può terminare, anche drasticamente, prima della sua conclusione naturale, procurando una crisi la cui portata è strettamente commisurata alla natura dei motivi che hanno determinato la conclusione della consiliatura.

Diversamente, in virtù del principio della continuità dell'azione amministrativa, l'attività gestionale di un comune nei confronti dei destinatari della sua azione, nonostante il legame alla gestione politica della stessa amministrazione o, eccezionalmente, di un'altra amministrazione pubblica, non ha termine.

Prima di trattare l'argomento che segue bisogna considerare che, per un ente locale, la durata del ciclo politico rappresenta un fattore di misura del suo grado di stabilità, ovvero della sua efficienza che riverbera inevitabilmente i suoi effetti sull'intera azione amministrativa causandone rallentamenti e condizionamenti la cui portata è direttamente proporzionale alla natura dei motivi che hanno determinato la conclusione della consiliatura.

2.1.2 Natura della crisi politica

Per un ente locale, la durata del ciclo politico rappresenta un fattore di misura del suo grado di stabilità, ovvero della sua efficienza.

In presenza di improvvise interruzioni del ciclo politico, l'azione amministrativa subisce, inevitabilmente, rallentamenti e, a seconda della natura dei motivi che hanno determinato la conclusione della consiliatura, limitazioni che condizionano l'azione amministrativa nel suo svolgersi quotidiano.

Dopo la legge n. 81 del 1993, sottratta al consiglio la funzione di eleggere il sindaco e la giunta, è divenuto centrale il collegamento tra la figura

del sindaco e il consiglio, in base al principio di fondo *“aut simul stabunt, aut simul cadent”*.

Il collegamento tra i due organi è tanto forte che ad ogni evento che comporti la cessazione del sindaco dalla carica, segue l'automatica cessazione del consiglio stesso sicché a dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del primo consegue inevitabilmente lo scioglimento del secondo.

Come pure, ad una riduzione della composizione del consiglio al di sotto del quorum legale, derivante da dimissioni o decadenza dei consiglieri, consegue il rinnovo anche del sindaco.

Nei casi diversi dall'impedimento, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia, con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, nominato dal Prefetto competente per territorio, che esercita le attribuzioni conferitegli dal decreto stesso, come disposto dall'art. 141 del Tuel. In tal caso il rinnovo del consiglio comunale coinciderà con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

Lo specifico ordinamento per gli enti locali contempla anche casi diversi da quelli appena elencati che per gli effetti che producono ma, principalmente per la natura dei motivi che li causano sono connotati da un elemento di straordinarietà che ne delinea un profilo di estrema gravità.

Si tratta dei procedimenti di scioglimento degli organi di governo dell'ente locale conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso la cui disciplina è contenuta nell'art. 143 del Tuel; una disciplina che con la legge 15 luglio 2009, n. 94, il c.d. Pacchetto sicurezza, ha subito rilevanti modifiche.

Il procedimento di scioglimento viene scandito da precisi termini fin dalle prime fasi, in omaggio al principio generale della certezza temporale della conclusione del procedimento (art. 2 della legge n. 241/1990), alimentato negli ultimi anni da numerosi interventi del legislatore.

Il decreto di scioglimento per infiltrazioni mafiose conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi con un ulteriore provvedimento presidenziale.

Le elezioni degli organi sciolti si svolgono in occasione del turno annuale ordinario se la scadenza della durata dello scioglimento cade nel primo semestre dell'anno mentre, nel caso di scadenza nel secondo semestre le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre ed il 15 dicembre.

E' facile intuire che per determinati casi la natura dei motivi che determinato la conclusione anticipata di un ciclo politico rispetto alla scadenza naturale può di incidere in modo determinate sui risultati di performance dell'amministrazione per un periodo piuttosto lungo ed è questo è il caso dello scioglimento per mafia.

La dimensione politica è sempre più presente nella erogazione dei servizi (per giustizia sociale, per equità o per il benessere dei cittadini) che non sempre implica un equilibrio fra entrate e uscite, e che è all'origine anzi di quelle situazioni di crisi finanziarie che negli ultimi anni crescono a dismisura nonostante la continua introduzione di strumenti tecnico-contabili di vincolo necessari per osservare le regole europee.

Una dimensione che tra l'altro occupa un posto rilevante nell'erogazione dei servizi anche come dato etico, ovvero come variabile indipendente del rapporto politica amministrazione: le buone prassi, la legalità, l'anticorruzione e la trasparenza.

Attraverso l'elaborazione statistica dei dati raccolti che si riferiscono all'attività provvedimento di controllo sugli organi degli enti locali è possibile individuare il rapporto che esistente tra la stabilità politica del governo locale e l'efficienza gestionale dell'amministrazione un tema che, com'è ben noto, è diventato strategico visto peraltro non più solo in prospettiva giuridica (R.Bettini,1969).

Allo scopo, è stato necessario individuare tre distinti periodi che riguardano quello antecedente l'introduzione della riforma Brunetta (2008), quello successivo alla sua entrata in vigore (2012) ed uno più recente (2015)

quest'ultimo per verificare gli effetti prodotti dalla riforma del 2009 in uno con le disposizioni normative emanate negli anni successivi alla riforma che comunque hanno interessato i comuni.

I risultati rappresentati graficamente nelle tabelle che seguono dimostrano che per tutti i periodi osservati la causa di gran lunga più frequente di una conclusione anticipata rispetto alla scadenza naturale è rappresentata dalle dimissioni "*ultra dimidium*" dei consiglieri comunali.

Infatti, come dimostrato dai dati riportati nelle tabelle sottostanti, nei tre periodi considerati su un totale di 516 comuni, dove si è verificata la conclusione anticipata della consiliatura rispetto alla scadenza naturale, ben 232 comuni sono stati commissariati a causa della riduzione della composizione del consiglio al di sotto del quorum legale per dimissioni dei consiglieri.

La nuova disciplina ha determinato un considerevole incremento dei provvedimenti di scioglimento adottati, come rilevato dai dati relativi all'anno 2012 (+ 400%) ed ai primi mesi dell'anno 2013.

Inoltre, dai grafici sottostanti a ciascuna tabella, si osserverà che il primato per quanto riguarda la cessazione anticipata della consiliatura è sempre detenuto dalla Regione Campania.

Tabella 1 - Consigli comunali sciolti per causa di scioglimento Anno 2008

	Sindaco				Mancata approvazione bilancio nei termini	Dimissioni consiglieri	Mozione di sfiducia	Infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso	Totale
	Decadenza	Decesso	Dimissioni	Impedimento					
Alessandria						1	1		2
Biella		1							1
Cuneo		1	2						3
Novara		1	1						2
Torino		1	3			3			7
Verbania						1			1
Vercelli		1				2			3
Piemonte		5	6	0		7	1		19
Bergamo		2				5			7
Brescia						2			2
Como			1			2	2		5
Cremona		1							1
Lecco							1		1
Lodi			1						1
Milano			1			2			3
Pavia		1	1						2
Sondrio			1						1
Varese			1						1
Lombardia		4	6	0	0	11	3	0	24
Padova			1			1			2
Treviso						1			1
Venezia						2			2
Verona			1						1
Vicenza			1			1			2
Veneto			3		0	5			8
Genova		2							2
Imperia						1			1
Liguria		2	0		1	0	0		3
Bologna			1						1
Piacenza			1						1
Reggio Emilia						1			1
E. Romagna			2			1			3
Arezzo		1							1
Pisa			1						1
Toscana	0	1	1			0			2
Perugia		1				1			2
Umbria		1				1			2
Macerata						1			1
Pesaro Urbino	1								1
Marche	1	0	0	0	1	0	0	0	2

Fonte, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi

	Sindaco				Mancata approvazione bilancio nei termini	Dimissioni consiglieri	Mozione di sfiducia	Infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso	Totale
	Decadenza	Decesso	Dimissioni	Impedimento					
Frosinone					1	2			3
Latina	1	1							2
Rieti						3			3
Roma			2			2			4
Viterbo			1			1			2
Lazio	1	1	3	0	1	8	0	0	14
Chieti						1			1
L'Aquila			1						1
Pescara						2			2
Teramo			2			1			3
Abruzzo		0	3			4	0		7
Campobasso	1		2			1			4
Isernia		1				1			2
Molise	1	1	2			2			6
Avellino			1			2			3
Benevento		1	1		1	3			6
Caserta		1	1			2		3	7
Napoli						3	1	1	5
Salerno						6			6
Campania	0	2	3	0	1	16	1	4	27
Bari			1			1			2
Brindisi			1						1
Foggia						3			3
Lecce			1		2	3			6
Taranto						1			1
Puglia		0	3		2	8	0		13
Potenza					1	1	1		3
Basilicata			0		1	1	1		3
Catanzaro						2			2
Cosenza			2		1	3		1	7
Crotone						1			1
Reggio Calabria		1				5	1	1	8
Vibo Valentia			1			2			3
Calabria		1	3		1	13	1	2	21
Agrigento								2	2
Palermo								1	1
Sicilia								3	3
Italia	3	18	35	0	8	77	7	9	157

Fonte, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi

Rappresentazione grafica per Regione (2008)

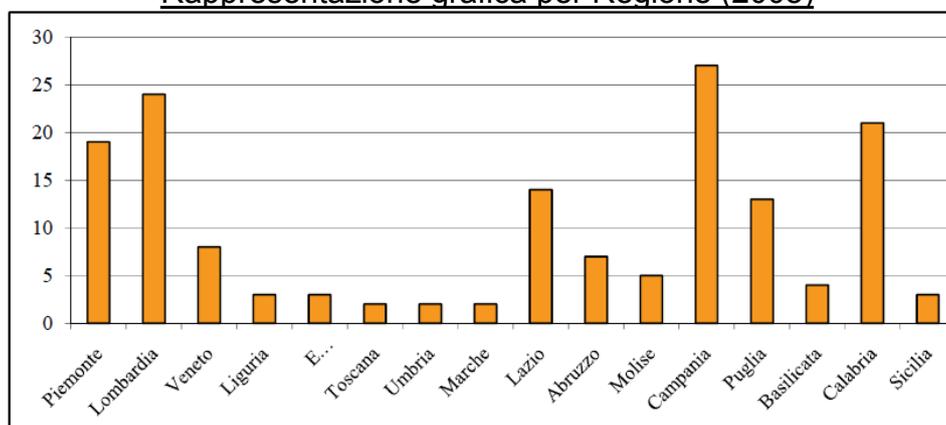


Tabella 1 - Consigli comunali sciolti per causa di scioglimento Anno 2012

ENTE	Sindaco - Presidente				Dimissioni consiglieri	Mozione di sfiducia	Fine mandato	Infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso	Totale
	Decadenza	Decesso	Dimissioni	Impedimento					
Alessandria		2	1						3
Asti			1		1				2
Biella			1		1				2
Cuneo		1	1						2
Novara									-
Torino			1		2			2	5
Verbano Cusio Ossola				1					1
Vercelli		2	2		2				6
Piemonte	-	5	7	1	6	-	-	2	21
Bergamo					3	1			4
Brescia		1			2				3
Como			1		2	1	1		5
Cremona					2				2
Lecco					1				1
Lodi									-
Mantova		1							1
Milano		1	2		3	1			7
Monza e della Brianza					3				3
Pavia			2		1				3
Sondrio									-
Varese		1							1
Lombardia	-	4	5	-	17	3	1	-	30
Belluno									-
Padova		1							1
Rovigo									-
Treviso					2				2
Venezia									-
Verona					1				1
Vicenza			1		1		1		3
Veneto	-	1	1	-	4	-	1	-	7
Genova			1						1
Imperia					1			2	3
La Spezia							1		1
Savona		1	1			1			3
Liguria	-	1	2	-	1	1	1	2	8
Bologna									-
Ferrara									-
Forli-Cesena			1			1			2
Modena		1	1		1				3
Parma					1				1
Piacenza									-
Ravenna		1							1
Reggio Emilia									-
Rimini			1						1
Emilia Romagna	-	2	3	-	2	1	-	-	8
Arezzo									-
Firenze									-
Grosseto	1				1				2
Livorno					1				1
Lucca					1				1
Massa Carrara									-
Pisa									-
Pistoia									-
Prato									-
Siena			1						1
Toscana	1	-	1	-	3	-	-	-	5

Fonte, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi

ENTE	Sindaco - Presidente				Dimissioni consiglieri	Mozione di sfiducia	Fine mandato	Infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso	Totale
	Decadenza	Decesso	Dimissioni	Impedimento					
Ancona			1				1		2
Ascoli Piceno									-
Fermo									-
Macerata						1			1
Pesaro Urbino		1							1
Marche	-	1	1	-	-	1	1	-	4
Frosinone					4				4
Latina		1	1		1				3
Rieti			1						1
Roma			1		1	1			3
Viterbo									-
Lazio	-	1	3	-	6	1	-	-	11
Chieti					1				1
L'Aquila	1				2				3
Pescara			2						2
Teramo									-
Abruzzo	1	-	2	-	3	-	-	-	6
Campobasso	1		2		2				5
Isernia					2				2
Molise	1	-	2	-	4	-	-	-	7
Avellino		1	2		4				7
Benevento		1							1
Caserta			2		6			4	12
Napoli			6		6			1	13
Salerno					4	1		1	6
Campania	-	2	10	-	20	1	-	6	39
Bari					3				3
Barletta Andria Trani					2				2
Brindisi			1						1
Foggia					5				5
Lecce					3				3
Taranto					1				1
Puglia	-	-	1	-	14	-	-	-	15
Matera					1				1
Potenza									-
Basilicata	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Catanzaro			2		2				4
Cosenza	2				4			1	7
Crotone					1				1
Reggio Calabria			1		2	1		11	15
Vibo Valentia			2					4	6
Calabria	2	-	5	-	9	1	-	16	33
Agriiento								2	2
Caltanissetta									-
Catania									-
Enna									-
Messina									-
Palermo								2	2
Ragusa									-
Siracusa									-
Trapani								2	2
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	6	6
Totale Italia	5	17	43	1	90	9	4	32	201

Fonte, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi

Rappresentazione grafica per Regione (2012)

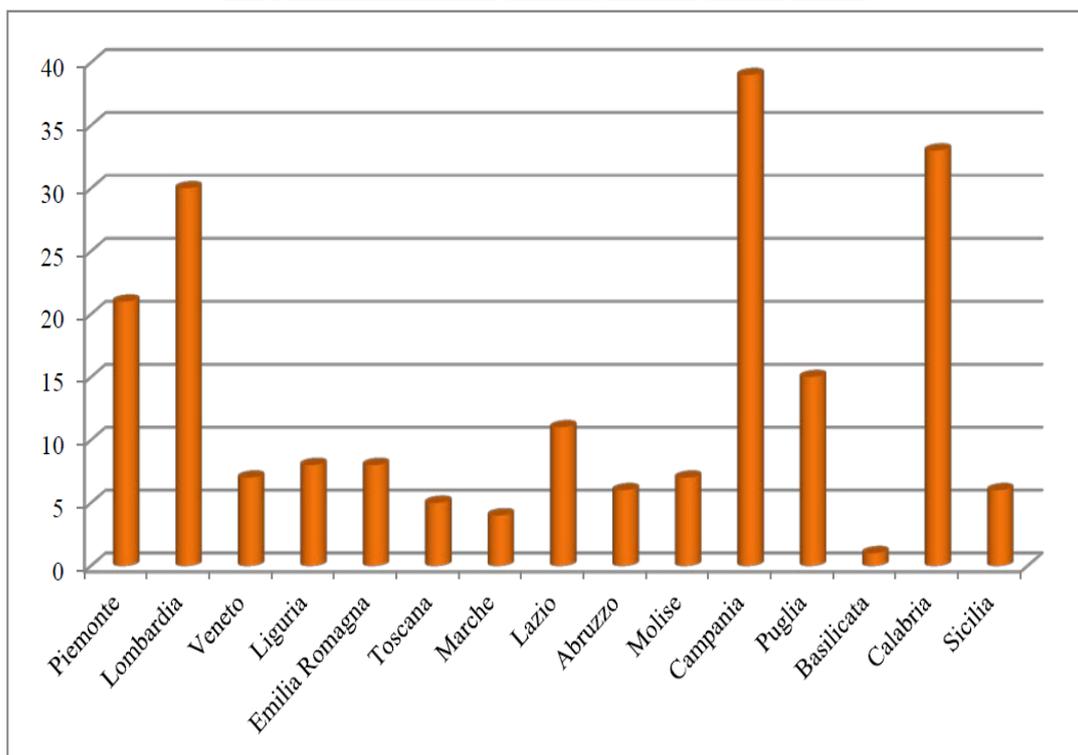


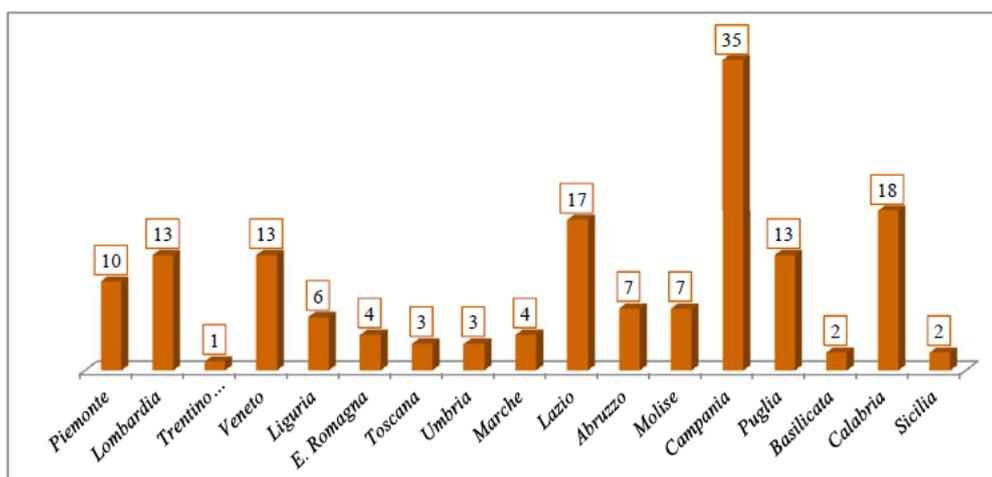
Tabella 1 - Consigli comunali sciolti per causa di scioglimento Anno 2015

	Sindaco - Presidente			Mancata approvazione bilancio nei termini	Dimissioni consiglieri	Mozione di sfiducia	Rendiconto gest.	Infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso	Totale
	Decadenza	Decesso	Dimissioni						
Alessandria						1			1
Biella					1				1
Cuneo		1	2						3
Torino			1						1
Verbania					1				1
Vercelli		1			1		1		3
PIEMONTE	0	2	3	0	3	1	1	0	10
Bergamo		1			1				2
Brescia					2				2
Como					1				1
Cremona	1								1
Lecco			1						1
Lodi					1				1
Mantova		1							1
Milano			1						1
Pavia					1				1
Varese		1			1				2
LOMBARDIA	1	3	2	0	7	0	0	0	13
Bolzano			1						1
TRENTINO A.A.	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Padova	2				1				3
Rovigo	1								1
Treviso	1								1
Venezia	1				1				2
Verona	2		1		2				5
Vicenza					1				1
VENETO	7	0	1	0	5	0	0	0	13
Genova	1								1
Imperia		1			1				2
La Spezia	2					1			3
LIGURIA	3	1	0	0	1	1	0	0	6
Ferrara	1								1
Parma		1							1
Piacenza		1							1
Rimini			1						1
EMILIA R.	1	2	1	0	0	0	0	0	4
Firenze						1			1
Pistoia		1							1
Siena	1								1
TOSCANA	1	1	0	0	0	1	0	0	3
Perugia	1								1
Terni			2						2
UMBRIA	1	0	2	0	0	0	0	0	3
Fermo					1	1			2
Macerata					1				1
Pesaro Urbino	1								1
MARCHE	1	0	0	0	2	1	0	0	4

Latina			1	1		3	2			7
Rieti						1				1
Roma			1	1		4			1	7
Viterbo			1	1						2
LAZIO	0	3	3		0	8	2	0	1	17
Chieti	1	1								2
L'Aquila				1		3				4
Teramo						1				1
ABRUZZO	1	1	1		0	4	0	0	0	7
Campobasso			1							1
Isernia			3		2			1		6
MOLISE	0	4	0		2	0	0	1	0	7
Avellino			2			2				4
Benevento						1				1
Caserta	2			2	2	8			1	15
Napoli	3			1		6			1	11
Salerno	1			1	1	1				4
CAMPANIA	6	2	4		3	18	0	0	2	35
Bari				1		2				3
Barletta-Andria-Trani				1						1
Brindisi				1		1				2
Foggia						1			1	2
Lecce				2		2				4
Taranto						1				1
PUGLIA	0	0	5		0	7	0	0	1	13
Potenza			1	1						2
BASILICATA	0	1	1		0	0	0	0	0	2
Catanzaro	1					4				5
Cosenza	1			1		2		1		5
Crotone						2				2
Reggio Calabria						2			2	4
Vibo Valentia				1					1	2
CALABRIA	2	0	2		0	10	0	1	3	18
Messina									1	1
Ragusa									1	1
SICILIA	0	0	0		0	0	0	0	2	2
ITALIA	24	20	26		5	65	6	3	9	158

Fonte, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi

Rappresentazione grafica per Regione (2015)



2.1.3 Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa

Si è detto che la dimensione politica è sempre più presente nell'erogazione dei servizi e che tale dimensione assume al connotazione quale dato etico, ovvero come variabile indipendente del rapporto politica amministrazione con riferimento alla correttezza, alla legalità, alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

Ciascuna variabile può e deve caratterizzare l'attività di una pubblica amministrazione in ogni sua espressione ed essere considerata nell'ambito dei fattori da utilizzare per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale.

Correttezza, legalità, misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza possono quindi essere utilizzate come cartina di tornasole in relazione alle cause che prevedono quale misura lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso di cui all'art. 143, del Tuel.

Si tratta di una misura che rientra nel più ampio *genus* dei controlli sugli organi istituzionali degli enti locali, *“una particolare misura di controllo sugli organi posta dall'ordinamento a difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze espresse dall'attuale società pluralistica”*¹⁸.

Non a caso fin dal 1990 il Ministero dell'Interno si adopera per raccogliere dati per elaborazioni statistiche e consuntivi relativi all'attività provvedimentale di controllo sugli organi degli enti locali da porre a disposizione delle altre strutture del Ministero, del Parlamento, della Presidenza del Consiglio, della Corte dei Conti, come di associazioni rappresentative degli enti locali e di privati cittadini, istituendo allo scopo un apposito Ufficio di Controllo sugli Organi presso il Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie.

¹⁸ Nota di CASSANO, alla sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 giugno 2014, n. 5856, pubblicata in www.ilquotidianogiuridico.it

Con il passare del tempo, a tale forma di controllo è stata riconosciuta natura ordinamentale, costituendo strumento attraverso cui lo Stato si assicura che gli enti locali, nello svolgimento della loro attività istituzionale, agiscano in conformità ai principi generali dell'ordinamento¹⁹.

La giurisprudenza, sia amministrativa sia costituzionale, ha più volte sottolineato che *“lo scioglimento di un organo elettivo rappresenta una misura di carattere straordinario, necessaria a fronteggiare una emergenza straordinaria”*²⁰.

E' chiaro che l'intervento statale, così come impostato, per la sua natura di strumento straordinario volto a porre rimedio ad una patologia del sistema democratico, incide sui principi costituzionali che regolano il rapporto fiduciario fra il popolo e i suoi rappresentanti democraticamente eletti e, in particolare, sull'autogoverno delle comunità locali.

Ne consegue che è fondamentale garantire *“la ponderazione degli interessi coinvolti” attesa la sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità*²¹.

Un'attività istruttoria che risulta essere estremamente delicata. Infatti, *“lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non esige né la prova della commissione di reati, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili; sono sufficienti, invece, semplici “elementi” (e quindi circostanze di fatto anche non assurgenti al rango di prova piena) di un collegamento e/o influenza tra l'amministrazione e i sodalizi criminali”*²².

Recentemente, il Consiglio di Stato, in relazione ai limiti che incontra l'organo giudicante nella valutazione dei presupposti dello scioglimento ex art. 143 Tuel, ha riaffermato il principio per cui *“il sindacato del giudice amministrativo non può arrestarsi ad una atomistica e riduttiva analisi dei singoli elementi, senza tener conto dell'imprescindibile contesto locale e dei suoi rapporti con l'amministrazione del territorio, ma deve valutare la concreta*

¹⁹ Si veda, sul punto, MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, 2007, 296-297.

²⁰ cfr. Corte cost. 19.03.1993, n. 103, TAR Napoli, sez. I, 15.11.2004, n. 16778 e Cons. Stato, sez. IV, 6.4.2005, n. 1573.

²¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2007, n. 665; TAR Lazio, sez. I, 3 giugno 2014, n. 5856.

²² cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266.

*permeabilità degli organi elettivi a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di una loro complessiva, unitaria e ragionevole valutazione, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi*²³.

Dunque, nel complesso, si tratta di una tipologia di controlli che a differenza di quelli previsti dall'art. 147 del Tuel, hanno ad oggetto non la legittimità di singoli provvedimenti amministrativi, bensì l'intera attività dell'organo di governo, essendo rivolti a valutare il suo operato, nonché, soprattutto, della reale origine di formazione della sua volontà, a prescindere alle modalità attraverso cui viene esercitato il potere²⁴.

Tale ultima considerazione si riferisce a principi, coerenti con la ratio dell'istituto in esame, che di recente sono stati ribaditi dal Consiglio di Stato, secondo cui *"le misure previste dal suddetto art. 143, non costituiscono strumento generale a garanzia del corretto funzionamento dell'ente, ma uno strumento specifico per fronteggiare i malfunzionamenti dell'Amministrazione in conseguenza e in dipendenza di rapporti con la criminalità organizzata"*²⁵.

L'intento perseguito dal legislatore nella predisposizione dello strumento di cui all'art. 143 del Tuel è quindi quello di arginare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità di tipo mafioso all'interno dell'apparato amministrativo degli Enti locali attraverso l'introduzione di un procedimento di verifica dell'esistenza di possibili collegamenti tra i consigli comunali, ovvero tra i singoli amministratori o dipendenti dell'Amministrazione, e le organizzazioni criminali, un fenomeno che coinvolge interamente l'apparato politico-amministrativo dell'ente locale (specie di quelli di piccole dimensioni) e che favorisce la collusione con la criminalità organizzata di tipo mafioso, un fenomeno divenuto oramai endemico in alcune zone del territorio nazionale.

Le informazioni che si ricavano dalle tabelle confermano quanto appena detto in merito al fenomeno in argomento (con riferimento alle zone del territorio nazionale interessate) che, rispetto alle altre cause di cessazione anticipata dei Consigli comunali, ha un'incidenza percentuale relativamente

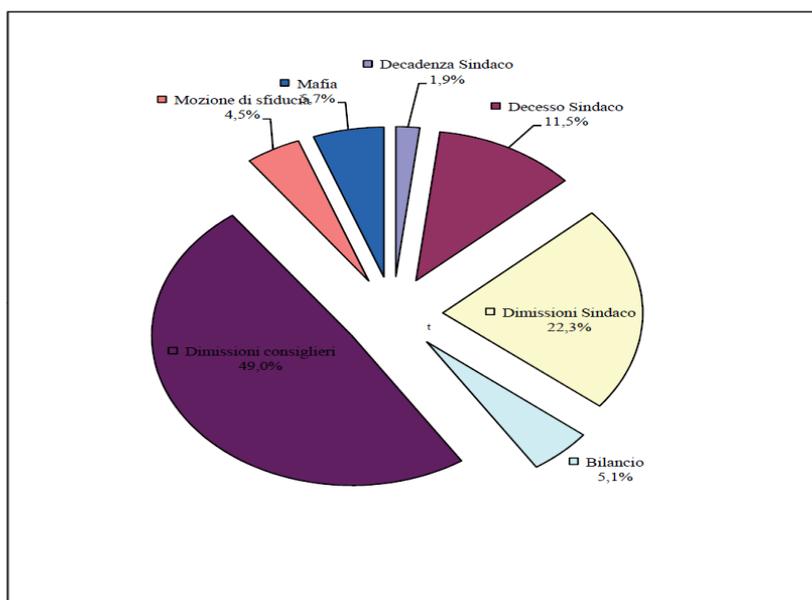
²³ cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727.

²⁴ Su tale orientamento si veda CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1209.

²⁵ cfr. così, Cons. Stato, Sez. III, 19 ottobre 2015, n. 4792.

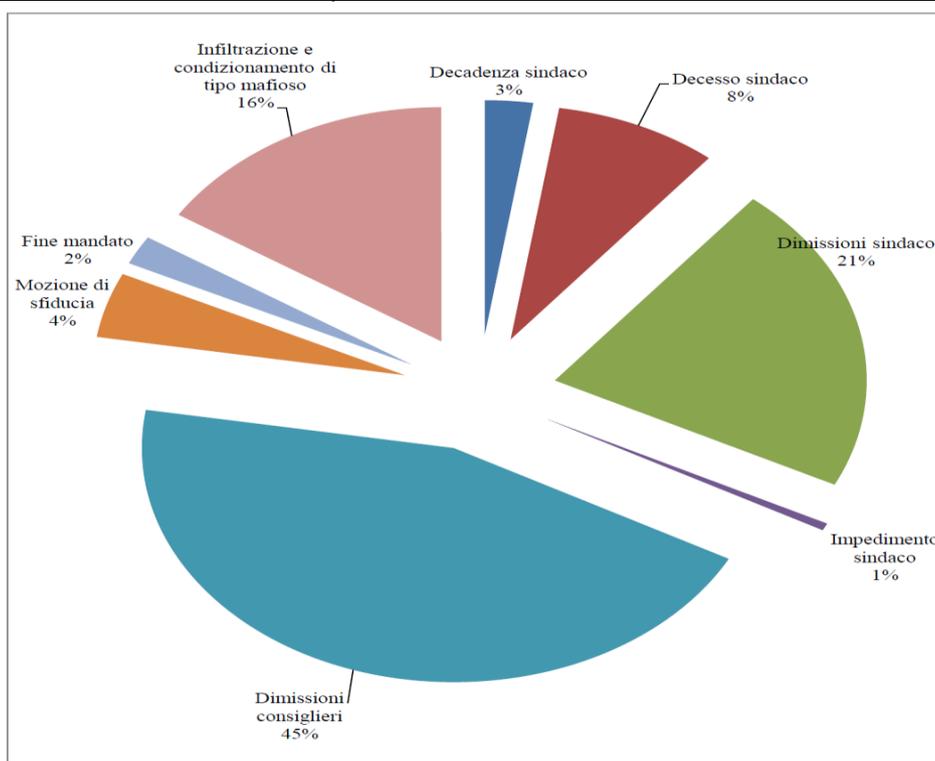
bassa, come si può vedere dai grafici che seguono (Graf. n.01-2008/ Graf. n.02-2012/ Graf. n.03/2015).

Graf. n.01-2008 - Incidenza percentuale di ciascuna causa sul totale annuale



(Fonte dati: Tabelle elaborate dal Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi, Ministero dell’Interno Cod. Istat Int.00063 AREA: Amministrazioni pubbliche e Servizi sociali – Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell’Interno).

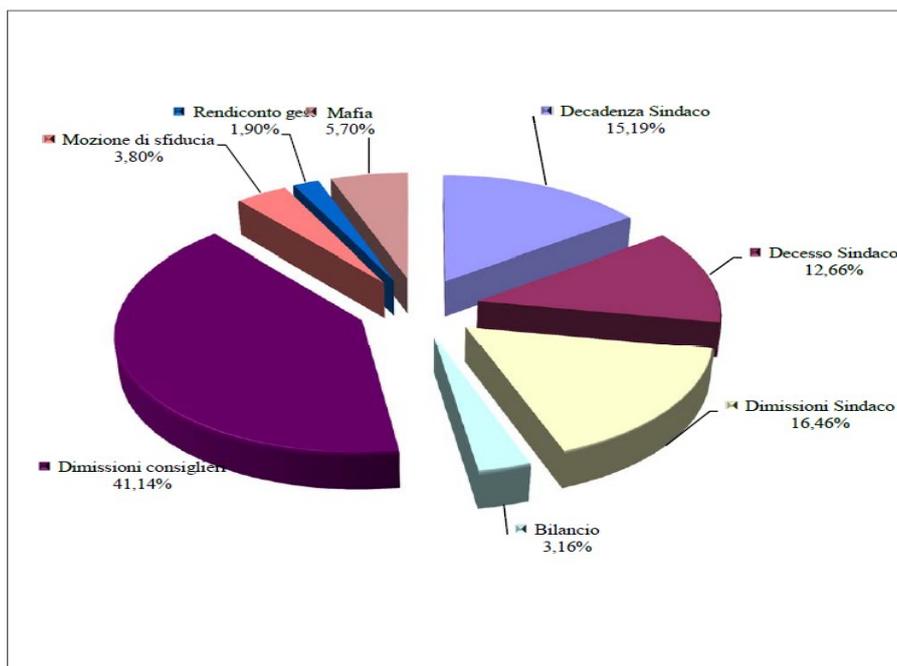
Graf. n.02-2012 - Incidenza percentuale di ciascuna causa sul totale annuale



Fonte dati: Tabelle elaborate dal Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi, Ministero

dell'Interno Cod. Istat Int.00063 AREA: Amministrazioni pubbliche e Servizi sociali – Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno.

Graf. n.03-2015 - Incidenza percentuale di ciascuna causa sul totale annuale



(Fonte dati: Tabelle elaborate dal Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, Direzione Centrale per le Autonomie – Ufficio Controllo sugli Organi, Ministero dell'Interno Cod. Istat Int.00063 AREA: Amministrazioni pubbliche e Servizi sociali – Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno).

Tradotte in numeri le percentuali dicono che, presi singolarmente, nei tre anni considerati, i comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, sono in tutto 50 e precisamente 9 nel 2008, 32 nel 2012 e 9 nel 2015.

Dal 2012, anno in cui è stato registrato il picco più alto, il fenomeno è andato via via calando attestandosi sui livelli degli anni ante riforma Brunetta. Ovviamente, se si vuole riconoscere un qualche tipo di merito al legislatore nazionale, oltre al d.lgs. 150/2009, devono essere prese in considerazione anche quelle norme che direttamente o indirettamente hanno impedito all'autonomia e alla libera determinazione degli organi elettivi degli enti locali di essere asservita alla criminalità, alcune delle quali sono state oggetto di argomentazione nel presente testo.

2.1.4 Scioglimento per mafia. Una breve riflessione

Lo scioglimento degli organi elettivi rappresenta un evento traumatico, quantunque necessario, per il sistema democratico.

La sua analisi può servire per individuare, con maggiore cognizione di causa, soluzioni preventive capaci di mettere al riparo la politica e le stesse comunità amministrative dagli illeciti interessi della criminalità, anche perché la durata e gli effetti prodotti dalla misura sanzionatoria, che presenta per parte della dottrina e della giurisprudenza forti connotazioni preventive²⁶, rispetto alle altre cause di scioglimento dell'organo consiliare, coprono un arco temporale che può arrivare fino a ventiquattro mesi.

2.2 Efficienza gestionale e performance politica

Si è visto cosa accade nel momento in cui si accerta che in un'amministrazione comunale il legame tra efficienza politica e legalità si indebolisce fino a diventare oggetto di scambio (F. Ledda, 1997).

Il sistema, finalizzato a produrre servizi, perde stimoli verso obiettivi di efficienza nell'impiego delle risorse ed in alcuni casi è costretto a barattare l'efficienza gestionale con la legalità.

Tradurre un disegno politico in azioni concrete richiede l'attuazione di processi produttivi che sono imprevedibili e poco controllabili. Ogni decisione politica deve infatti essere trasformata in un procedimento amministrativo e tradursi, quindi, in azioni ed attività concrete: le risorse economiche necessarie prima di essere spese devono essere assegnate; le risorse umane e strumentali devono essere utilizzate; i servizi devono essere erogati; gli obblighi e i divieti devono essere imposti.

In questo delicato passaggio, dalla fase decisoria a quella delle concrete realizzazioni, diventano fondamentali gli atteggiamenti e i modi di agire dei singoli attori coinvolti nella trasformazione.

²⁶ Sul dibattito circa la natura sanzionatoria o preventiva del decreto di scioglimento si vedano, in dottrina, SARTI, *sub art. 143*, in M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 571, il quale evidenzia la natura evidentemente sanzionatoria della misura, sebbene la stessa presenti anche forti connotazioni preventive; DE GIORGIO, *La cultura del sospetto non basta per sciogliere i consigli comunali, ma una regione su quattro è a rischio infiltrazioni*, in *D&G - Dir. e Giust.*, fasc. 44, 2003, 42 e ss. Per la dottrina predominante: Cfr. CIANCIO, *op. cit.*, 23 e ss.; CICALA, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione e condizionamento mafioso*, in *Nuova Rass.*, 1999, 847..

Per la giurisprudenza costituisce principio oramai acquisito quello secondo cui *"la natura del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose (ex artt. 143 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000) non è di tipo sanzionatorio, ma preventivo"*, così Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, in *Redazione Giuffrè*, 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895, in *Foro amm. CdS*, 2013, 5, 1207; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 18 giugno 2012, n. 5606, in *Guida al diritto*, 2012, 35, 102; conformemente, con riferimento all'art. 15-bis, l. n. 55/1990: T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 16 giugno 1998, n. 1961, in *Foro Amm.*, 1999, 195; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 20 maggio 1992, n. 208, in *T.A.R.*, 1992.

Argomento trattato in: *Rassegna Avvocatura dello Stato* a cura di David Romei, 2014.

Attori che decidendo in piena autonomia quale forma e quale connotazione dare alla loro azione potendo giungere a stravolgere il senso della decisione attraverso un'azione consapevole e pianificata indotta dalle circostanze o più semplicemente per mancanza di tutele.

Trattandosi di attività amministrative, l'attività di misurazione e valutazione della performance (sia organizzativa, sia individuale), correttamente implementata, potrebbe con facilità intercettare inefficienze gestionali indotte dalle circostanze come pure quelle causate dalla mancanza di stimoli e capacità.

In questo caso lo scopo della valutazione è di apprendere come, perché, in quali contesti e grazie all'azione di quali attori alcuni meccanismi implementativi sembrano agire nel modo desiderato ed altri invece no²⁷.

E' evidente che rispetto al contesto interno ed esterno all'amministrazione pubblica, il livello di efficienza e di efficacia della politica e, quindi, del livello decisionale dell'apparato pubblico subisce influenze e condizionamenti simili a quelli che possono subire gli attori coinvolti nella trasformazione delle decisioni in azioni e attività concrete.

Ciò che cambia è la tipologia delle ricadute in termini di efficaci, efficienza e di economicità e di riflesso, del livello di produttività del pubblico dipendente, rispetto alle esigenze del territorio e della collettività, in quanto gli effetti prodotti dall'allontanamento del livello decisionale dal governo dell'amministrazione comunale nell'ipotesi, ad esempio, dello scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, sono diversi da quelli prodotti dalle inefficienze e dalle incapacità gestionali.

2.3 Natura ed effetti dell'inefficienza gestionale

2.3.1 Crisi finanziaria

Parlare di crisi o dissesto finanziario in ambito pubblico ed in particolare di un comune, significa trattare di una fase ben precisa della gestione di un'amministrazione durante la quale non è più possibile assolvere alle proprie funzioni e servizi ovvero di far fronte alle richieste dei propri creditori con i

²⁷ A. Martini, M. Sisti, "A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico", Informaires, n.33, Dicembre 2007. Articolo pubblicato su: www.prova.org.

mezzi previsti dal proprio ordinamento ordinari e straordinari, come sancito ex art. 244, comma 1 del T.U.E.L. (Albo, 2012).

Quindi, dichiarare il dissesto significa dichiarare di essere impossibilitati di proseguire a gestire l'ente garantendo condizioni di efficacia, efficienza ed economicità per il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Il dissesto finanziario è stato introdotto il 3 marzo 1989 dal Decreto Legge n. 66 convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 1989, n. 144, una disciplina più volte rivisitata e adeguata alle condizioni di difficoltà particolari e nuove che gli enti locali affrontavano nel vivere lo stato di crisi (M.Degni, 2014).

Il dissesto finanziario è una grave patologia, una crisi di bilancio che estende i suoi effetti dall'Ente in cui viene dichiarato fino a coinvolgere la politica e il mondo economico-finanziario che lo gravita intorno.

La peculiarità che connota la patologia in argomento consiste nel fatto che la pubblica amministrazione non è una qualsiasi impresa privata e non può, improvvisamente, cessare di esistere in quanto occorre garantire la continuità amministrativa.

Dal punto di vista puramente tecnico-finanziario la continuità amministrativa viene ad essere scissa in due momenti quello che permette al comune di ripartire libero dai debiti, ma libero anche dai crediti e dal suo patrimonio che viene "ceduto" per consentire la liquidazione e l'altro che prevede l'intervento di un soggetto esterno, l'Organismo Straordinario di Liquidazione, al quale viene attribuita l'incombenza della liquidazione avendo competenza su tutti i debiti correlati alla gestione entro il 31/12 dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, anche se venissero accertati successivamente.

La norma che disciplina il dissesto prevede la permanenza in carica degli Organi di governo (sindaco, giunta e consiglio) che restano impegnati a gestire un bilancio risanato con le limitazioni e le implicazioni conseguenti allo stesso dissesto.

Infatti, viene chiesto all'Ente locale di "contribuire" al risanamento attraverso l'adozione di provvedimenti eccezionali come ad esempio l'elevazione delle proprie entrate al livello massimo consentito dalla legge, vale a dire che tutte le tasse comunali saranno aumentate il più possibile fino ad arrivare al tetto massimo consentito dalla legge e la riduzione delle spese comunali con priorità per quelle relative al personale dalle quali può scaturire un esubero di personale che verrà posto in mobilità (V.Giannotti, 2013).

Dal punto di vista di un politico adottare le misure sopra descritte, che si specifica sono da considerare solo indicative e non esaustive delle conseguenze di un dissesto, rappresenta una situazione da evitare per non essere costretti ad emanare provvedimenti ritenuti nefasti e impopolari.

I provvedimenti da adottare in materia di personale e di tributi locali sono ritenuti così pesanti che gli enti arrivano il più delle volte alla dichiarazione di dissesto solo quando, a seguito delle azioni esecutive dei creditori che pignorano le somme della cassa comunale, non è più possibile pagare neppure gli stipendi al personale dipendente.

Davanti ad uno scenario del genere è logico chiedersi a cosa servono i controlli ed in particolare a cosa serve la misurazione e la valutazione della performance alla luce del fatto che non è una singola azione o un singolo atto a determinare una criticità così segnante e perdurante ma, bensì, un'azione continua e prolungata di condotte poco prudenti e non ponderate delle risorse a disposizione.

Il legislatore nazionale, per quanto di propria competenza ed entro i limiti delle proprie attribuzioni, ha dato più di una risposta.

Inizialmente, con il d.lgs. 150/2009, ha rinnovato l'architettura dei controlli interni. Il concetto di performance, utilizzato come minimo comune denominatore alle prescrizioni dei controlli, stimolava il passaggio dalla logica di mezzi a quella di risultato.

Così come delineati, i nuovi controlli interni nella pubblica amministrazione, facevano emergere un sistema complesso di verifiche e controlli che coinvolgeva ogni aspetto dell'organizzazione, da quelli gestione economico-finanziario, a quelli di performance non trascurando che i risultati

delle attività amministrative²⁸ venivano contemporaneamente misurati sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

A distanza di poco più di un anno dall'introduzione della riforma Brunetta il legislatore ha introdotto importanti cambiamenti nella disciplina del dissesto finanziario nel Testo Unico attraverso il dettato del D.L. 174/2012 e con la successiva legge di conversione, con modificazione, n. 213/2012.

Al Tuel sono stati inseriti tre nuovi articoli il 243-*bis*, il 243-*ter* e il 243-*quater* con i quali: è stata creata la nuova procedura di risanamento finanziario per quegli enti nei quali, anche a seguito del controllo operato dalle Sezioni Regionali della Corte dei Conti, sia stato riscontrato in bilancio la presenza di squilibri strutturali tali per cui è possibile giungere a una situazione di dissesto; è stato istituito un fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria agli enti ed è stato disciplinato l'iter di esame e di monitoraggio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato e adottato (M.Degni, 2013).

In sede di conversione del D.L. 174/212 è stato poi aggiunto l'art. 243-*quinquies* in materia di misure atte a garantire la stabilità finanziaria per quegli enti locali sciolti ai sensi dell'art 143 del T.U.E.L., a causa di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso ed è stata estesa la responsabilità per comportamenti individuali che possono aver cagionato il dissesto finanziario dell'ente anche ai componenti del Collegio dei Revisori.

Resta comunque sancito che, nonostante accorgimenti, controlli e nuove procedure trovandosi davanti ad una situazione irrecuperabile, il Sindaco di un comune non può far altro che adottare la delibera con cui si attiva la procedura di gestione del dissesto disciplinata dagli articoli 244 Tuel nonostante le procedure di risanamento alternative previste dalla nuova disciplina.

²⁸ L'attenzione alla misurabilità dell'attività amministrativa pubblica è stata focalizzata nel rapporto Giannini del 1979. L'autore denunciava le criticità relative alle amministrazioni pubbliche dello Stato rappresentando l'urgenza di procedere all'uniformazione dei metodi e delle tecniche di misurazione della produttività nel settore pubblico, *intesa sia come "produttività lavoro", ovvero produzione di beni e servizi fornita da un singolo lavoratore nell'ambito di un arco di tempo determinato, sia come produttività in termini di indicatori, in particolare di quello relativo all'efficacia (rapporto tra obiettivi prestabiliti e risorse impiegate) e di quello relativo all'efficienza (rapporto tra risorse – umane, di capitale, di materie prime – impiegate e risultati ottenuti)*. Secondo il rapporto Giannini "la produttività in senso stretto rappresenterebbe una componente, anche se importante dell'efficienza" (par. 2.2 del Rapporto).

Dichiarato il dissesto, si ha la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente: l'amministrazione locale deve gestire, con azioni corrette e trasparenti, il bilancio risanato assicurando con priorità le prestazioni fondamentali ed evitando di incorrere in un nuovo dissesto.

Infatti, all'unica originaria fattispecie del dissesto finanziario il legislatore ha inteso affiancare in tempi più recenti nuove procedure intese a responsabilizzare direttamente gli enti interessati nel conseguimento di un riequilibrio durevole dei propri conti ed aventi, per costruzione, natura preventiva rispetto al dissesto.

Il quadro normativo attuale, in sé di difficile ricostruzione sistematica a motivo dei frequenti e reiterati interventi correttivi di vario tenore di cui è stato fatto oggetto in sede di normativa di stabilità, genera non pochi dubbi ed incertezze interpretative, anche in considerazione della molteplicità di aspetti di diritto privato, contabile, amministrativo e penale sui quali esso è destinato ad impattare.

La decisione finale dal punto di vista prettamente sostanziale comporta:

1. la separazione della gestione passata da quella corrente;
2. l'istituzione dell'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL)²⁹ e relativa separazione dei compiti e funzioni tra questo e gli Organi istituzionali dell'ente;
3. la possibilità di contrarre mutui con o senza oneri a carico dello Stato.

²⁹ La delibera di dissesto deve contenere una valutazione sulle cause del dissesto ed una relazione dell'organo di revisione allegata alla delibera stessa. Una volta approvata, viene trasmessa al Ministero dell'Interno e alla Procura della Corte dei conti ed è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale insieme al DPR di nomina dei componenti dell'organo straordinario di liquidazione (Osl). La nomina dell'Osl sancisce, di fatto, l'inizio della procedura.

La gestione dell'Ente viene ripartita tra l'Osl, cui spetta il ripiano dell'indebitamento pregresso nel rispetto della *par condicio creditorum*, e gli organi istituzionali dell'Ente, che hanno il compito di eliminare le criticità gestionali pregresse e assicurare condizioni stabili di equilibrio corrente avvantaggiandosi del fatto che il passato è gestito da una commissione competente e dai rimedi che favoriscono il ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa tra i quali assumono particolare rilievo il blocco delle procedure esecutive.

In particolare, l'Osl provvede alla:

- a) rilevazione della massa passiva;
- b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;
- c) liquidazione e pagamento della massa passiva.

Dalla dichiarazione dello stato dissesto agli Organi Istituzionali dell'ente è attribuita la difficile incombenza di ricreare le condizioni di equilibrio della gestione attraverso il solo utilizzo delle risorse umane interne.

2.3.2 Efficienza gestionale e efficienza politica. Possibili relazioni

Si è detto che la situazione economico-finanziaria di un comune si deteriora, innescando una situazione critica di un certo rilievo, in conseguenza ad un'azione continua e prolungata di condotte poco prudenti e non ponderate delle risorse a disposizione e che quindi, la causa può essere ricercata nell'ambito del contesto interno della stessa amministrazione.

Si è detto anche che il ciclo politico di un'amministrazione comunale può terminare, prima della sua conclusione naturale e che le criticità che ne conseguono sono strettamente correlate ai motivi di tale interruzione riportando come esempio rilevante il caso delle infiltrazioni e dei condizionamenti di tipo mafioso. E' logico, che in questo caso, una motivazione alla situazione di criticità deve essere ricercata nell'ambito del contesto esterno all'amministrazione.

Tali considerazioni inducono ad una riflessione sulla esistenza di reciproche influenze tra i diversi attori coinvolti, a prescindere dal contesto a cui appartengono, nell'uno o nell'altro tipo di criticità.

Sembra una banalità, ma in realtà per individuare una qualche forma di riscontro a quest'ultima riflessione occorre transitare dalla scienza economica a quella sociale. *L'influenza sociale come ambito di interesse psicologico riguarda in particolare le strategie di influenza attivate da individui e gruppi per conseguire un vantaggio relativo ed i cambiamenti di equilibrio delle percezioni, delle cognizioni, dei sentimenti e dei comportamenti di singoli individui e/o di individui in gruppo per effetto della presenza reale o simbolica di altri individui e della relazione con gruppi*³⁰.

³⁰ Un'affermazione che trova numerose conferme nella letteratura sociale. Nel lungo commento pubblicato da Stamini il 19 ottobre del 2011 sul sito <https://psicosociale2011edu.wordpress.com>, dal titolo: *L'influenza sociale: i paradigmi della suggestione e della persuasione*, si legge: "La nostra idea è che, nell'ambito delle relazioni, si sviluppano sempre e comunque fenomeni di influenza, ovvero che ogni interazione o comunicazione tra gli individui riflette un'istanza di influenza, anche laddove gli individui ritengono di non volere influenzare nessuno". "Il problema dell'intenzionalità dei processi d'influenza e della loro riconoscibilità, il problema del controllo delle strategie di influenza e delle situazioni in cui essi si sviluppano è centrale. Nel quadro evolutivo della letteratura psicosociale,

Purtroppo non è facile individuare un nesso, un collegamento, una qualche forma di concausa tra due situazioni di criticità che sembrano tecnicamente ed anche giuridicamente tanto distanti l'una dall'altra.

Potrebbe essere d'aiuto intrecciare le variabili alla base di ciascuna situazione per cercare elementi coincidenti. Ma ciò richiederebbe il possesso di conoscenze e di competenze multidisciplinari per analizzare ciascuna situazione così come rappresentata nei rispettivi atti di riferimento e, quindi, la necessità di dover acquisire documenti e informazioni in parte secretati per motivi di giustizia e/o di opportunità.

Per tale motivo la problematica è stata affrontata in maniera meno scientifica e si proceduto ad individuare quei comuni nei quali le suddette situazioni di criticità si sono manifestate contemporaneamente³¹, prendendo quale arco temporale di riferimento il quinquennio successivo alla Riforma (dal 2010 al 2014), per *relationem* con gli argomenti trattati nel primo e nel terzo capitolo.

Come anticipato il risultato è prettamente di tipo statistico e le informazioni rilevate sono quelle riportate nelle tabelle sottostanti (Tab. Correlazione e Tab. Incidenza percentuali per area geografica e per regione) mentre per andare un poco più a fondo è stata condotta una specifica ricerca su uno dei comuni presenti nella tabella di correlazione e precisamente quello di Castel Volturno che costituisce il case studies trattato nel capitolo terzo del presente elaborato.

l'influenza sociale è riguardata alla luce di due paradigmi fondamentali: il paradigma della suggestione ed il paradigma della persuasione". ... "Suggestione è generalmente inteso come il processo per il quale gli individui sono portati ad accettare in modo arbitrario (in assenza di convenienti basi logiche) opinioni, valutazioni e scelte senza tener conto delle loro qualità (in modo sostanzialmente cieco ed acritico). Con il termine persuasione ci si riferisce invece al processo attraverso cui si convince una persona ad adottare, e a fare quindi suoi, certi valori, certe credenze, opinioni e atteggiamenti".

³¹ Appendice n10.

Tabella di correlazione

Denominazione	Provincia	Regione	DPR Scioglimento	Delibera Dissesto
Samo	Reggio C.	Calabria	24-01-2012	25-10-2012
Briatico	Vibo Valentia	Calabria	24-01-2012	28-09-2011
Bova Marina	Reggio C.	Calabria	30-03-2012	21-11-2012
Casapesenna	Caserta	Campania	17-04-2012	16-10-2012
Castel Volturno	Caserta	Campania	17-04-2012	07-12-2011
Casal di Principe	Caserta	Campania	17-04-2012	28-10-2011
Siderno	Reggio C.	Calabria	09-04-2013	20-12-2013
San Cipriano d'Aversa	Caserta	Campania	14-08-2012	25-11-2013
Cirò	Crotone	Calabria	21-10-2013	12-09-2012

Tabella: Incidenza percentuali per area geografica e per regione

- **Comuni sciolti ex art. 143 TUEL - Periodo 2010 - 2014**

Tot. N.62	92% Sud Italia	8% Centro/Nord Italia
	11 Campania – 33 Calabria – 12 Sicilia – 1 Puglia	2 Liguria – 2 Piemonte – 1 Lombardia

- **Comuni dissestati ex art. 244 TUEL – Periodo 2010 – 2014**

Tot. N.74	81% Sud Italia	19% Centro/Nord Italia
	24 Calabria – 23 Campania – 9 Sicilia – 3 Puglia – 1 Basilicata	4 Abruzzo – 3 Lazio – 2 Toscana e Piemonte – 1 Lombardia Liguria e Molise

(Fonte: Ricerca propria)

2.4 Riflessioni sui temi del capitolo secondo

Segnalazioni di comportamenti irresponsabili, irrazionali, illegittimi e condotte non etiche³² difficilmente promanano dall'interno dell'amministrazione che ne subisce le conseguenze nonostante le tutele previste per il dipendente pubblico tra cui la riservatezza e la protezione contro eventuali forme di ritorsione³³.

L'integrità è una responsabilità in capo a tutti i membri dell'amministrazione ed è pertanto fondamentale che gli specifici "attori dell'integrità", come individuati nelle disposizioni normative di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità, acquisiscano un ruolo all'interno delle singole strutture organizzative dell'amministrazione rendendosi meno distanti e più visibili.

Autorità di indirizzo politico, Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza, gli O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno devono partecipare alle strategie di prevenzione di ogni evento critico dannoso e svolgere il ruolo loro assegnato.

La corretta implementazione del ciclo della performance e la completa attuazione delle disposizioni contenute nel Titolo II del D. Lgs. 150/2009 rappresentano uno degli strumenti più indicati per presidiare la legalità e l'integrità di ogni processo decisionale pubblico e per il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, quale espressione della qualità del contributo assicurato alla performance generale dell'amministrazione e di comportamenti organizzativi e professionali adeguati.

³² Sui processi decisionali etici in ambito pubblico si rinvia a Cranston, N, Ehrich, L & Kimber, M (2003), 'Ethical dilemmas faced by senior public sector managers: A pilot study'. Unpublished manuscript Paper pubblicato su http://eprints.qut.edu.au/1388/1/1388_2.pdf

³³ La segnalazione (cd. whistleblowing)... è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il whistleblower contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo. Le procedure di tutela del lavoratore pubblico sono quelle procedure dette di whistleblowing adottate dall'amministrazione per dare concreta attuazione al disposto dell'art. 54 bis, del D.L.vo 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 ANAC - La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante, in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti. L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere, cfr. Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower).

Capitolo terzo

Practice case

La gestione della performance in un contesto critico Il Comune di Castel Volturno

3.1 Premessa

Le particolari situazioni di criticità a cui è esposto un comune, che nel secondo capitolo sono state indicate come crisi politiche e gestionali, sono alla base del *practice case* proposto.

Il dissesto finanziario (A. Falilò, 2012) e lo scioglimento di un consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso³⁴, sono fattispecie, entrambe, che come si è visto trovano una disciplina completa e dettagliata nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

Naturalmente non è richiesto un grande sforzo per rapportare le cause e gli effetti di un dissesto e di uno scioglimento per mafia alle fasi in cui si articola il ciclo di gestione della *performance* introdotto dalla riforma del 2009 agli ambiti per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente e non dirigente, definiti dalla stessa riforma.

Scegliere un comune, come *case studies*, tra le amministrazioni pubbliche interessate dalla riforma del 2009, non è casuale, come non è un casuale l'aver individuato proprio il Comune di Castel Volturno.

D'altronde, il verificarsi di fenomeni così limitanti e condizionanti l'attività di una pubblica amministrazione che, tra l'altro, sono anche lesivi della sua immagine e di quella dell'ambiente circostante, sono molto più frequenti per un'amministrazione comunale rispetto, ad esempio, ad un'azienda sanitaria, ad un'unione di comuni piuttosto che ad un consorzio tra comuni.

³⁴ Ministero dell'Interno. DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI. Relazione del Ministro Alfano sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso Anni 2010-11-12-13-14 (www.interno.gov).

Inoltre, informazioni di tipo statistico dimostrano che entrambe le criticità, solo raramente si manifestano contemporaneamente.³⁵ Ed il Comune di Castel Volturno, nell'arco temporale 2010-2014, è stato uno dei due comuni in Italia dove la coincidenza delle suddette criticità si sono manifestate nello stesso momento, che corrisponde poi a quello in dovevano essere tangibili gli effetti prodotti dalla riforma del 2009.

In relazione a quanto sopra detto, presso il Comune di Castel Volturno i processi valutativi e l'efficacia degli strumenti di misurazione valutazione della performance non potevano non essere penalizzati e condizionati anche grazie ad un contesto interno di scarsa resistenza ai condizionamenti esterni.

Le manifestazioni distorte dei comportamenti e delle competenze organizzative e gestionali espresse dal personale dell'ente durante il periodo precedente alla dichiarazione di dissesto e allo scioglimento per mafia, nonostante rappresentino tipici segnali di un progressivo allontanamento dell'amministrazione pubblica dall'osservanza dei principi di legge³⁶, con particolare riferimento alla imparzialità, alla trasparenza e alla legalità (F.Sorrentino, 2007), nonché fattori da monitorare ai fini della *performance* (F. Archibugi, 2005), non sono state debitamente attenzionate.

Attraverso la ricerca, quanto sopra affermato, è stato considerato per proporre una diversa chiave di lettura al ciclo di gestione della performance disciplinato dalla Riforma del 2009, con particolare riferimento allo sviluppo³⁷ e all'implementazione "strumento"³⁸ previsto dal legislatore, atteso che, le cause scatenanti le situazioni di criticità sono al contempo i fattori da considerare in sede di misurazione e valutazione della performance.

3.1.1 La logica sottesa allo sviluppo di uno strumento premiale.

³⁵ APPENDICE 10 Elenco comuni sciolti dissestati 2010-2014.

³⁶ Per approfondimenti sul tema dei Principi di legge: M. ALÍ, *L'attività amministrativa e i suoi principi*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, Atti del convegno tenuto a Catania nei giorni 11 e 12 novembre 2005.

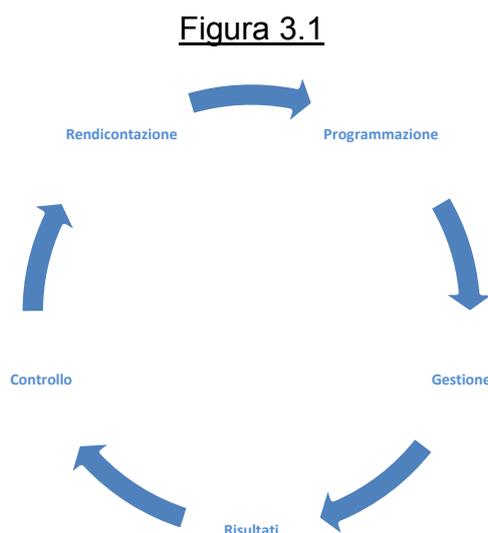
³⁷ Sul tema dello sviluppo e implementazione dei sistemi di valutazione ed in particolare sulle condizioni abilitanti necessarie per identificare gli elementi del ciclo di gestione della *performance* che possono influenzare le caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e che dunque devono essere progettati e gestiti secondo un disegno quanto più possibile coerente e unitario. è utile consultare il testo *Il ciclo della performance nei comuni*, a cura di Davide Galli, Progetto "Valutazione delle *performance*" del Dipartimento della funzione pubblica Fondo Sociale Europeo PON "Governance e Azioni di Sistema", Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, realizzato con la collaborazione di Fornez PA, 10/2012.

³⁸ Quando si parla di strumento ci si riferisce al Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'art.7, del D.Lgs. 15/2009.

Occorre sottolineare che nelle amministrazioni locali lo “strumento”, per tradizione e consuetudine, è stato sviluppato in funzione di una logica limitata dalla considerazione che il suo utilizzo è prioritariamente quello di dover regolamentare una procedura, definendo criteri e fattori valutativi, solo ed esclusivamente per garantire merito e premialità.

Una logica che si è dimostrata fragile e precaria quando la procedura valutativa è stata implementata per misurare e valutare comportamenti e competenze di soggetti che, come nel caso del Comune di Castel Volturno, direttamente o indirettamente hanno contribuito al deterioramento dell'azione amministrativa.

Ne consegue, quindi, che la logica sottesa alla predisposizione di un sistema di misurazione della performance organizzativa e individuale, non può e non deve essere limitata dal fatto che esso abbia un'unica destinazione d'uso, ma che si deve considerare che lo strumento deve realizzare una fase inclusa in un ciclo, quello della gestione della performance, e che quindi deve svilupparsi in maniera coerente con l'intero ciclo, ovvero in maniera bilanciata rispetto alla dinamicità di ogni singola fase ed allo stesso tempo coerente con i suoi contenuti (Gay, Sammartino, 2011), come graficamente rappresentato nella Figura 3.1.



Il sistema circolare (ciclo della performance) rappresentato graficamente nella Figura 3.1 era già stato proposto in passato, sia per le

amministrazioni dello stato, sia per le amministrazioni locali (E. Deidda, Gagliardo, 2007).

La necessità che ha spinto il legislatore del 2009 a riproporlo con la formula del ciclo della performance è molto probabilmente dovuta al fatto che, la scarsa efficacia dimostrata è stata causata dall'aver considerato ciascun elemento del sistema separato dall'altro invece che interdipendente ed integrato (Figura 3.1.2).

Quest'ultima riflessione consente di definire la riforma del 2009 come più completa, nonché coerente con altre disposizioni previste dagli specifici ordinamenti rispetto a quelle che la precedevano, in virtù del fatto che è l'unica ad aver previsto il raccordo e l'integrazione tra performance e programmazione strategica ed operativa e ad aver specificato gli ambiti della valutazione a cui occorre riferire la misurazione e la valutazione della performance individuale e organizzativa rappresentati dai comportamenti, dalle competenze e dagli obiettivi affidati a singoli individui o gruppi di individui (Danza M., 2012).

D'altra parte, alla base dei comportamenti, delle competenze, delle azioni e delle attività vi sono principi di legge da osservare che sono, fondamentalmente, comuni sia al ciclo della programmazione contemplato dal Tuel, in particolare nella parte dedicata all'ordinamento finanziario e contabile, sia al ciclo di gestione della *performance* e che l'etica e l'integrità appartengono indistintamente ad ogni attore.

Infatti, da un lato, secondo i principi generali della riforma del 2009, la performance individuale e quella organizzativa devono essere valutate per premiare nell'ordine, un soggetto, un'unità organizzativa e un'intera amministrazione, secondo criteri e principi strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi, dall'altro, secondo il Tuel, nell'ambito dell'ordinamento finanziario e contabile, la gestione dell'ente deve essere ispirata al principio di programmazione e, nell'ambito dei controlli interni, al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione (M. Collevocchio, 2013).

La pubblica amministrazione deve dunque osservare tutta una serie di principi: dal momento in cui sviluppa e implementa il proprio ciclo di performance, quando, coerentemente al ciclo della performance, definisce la programmazione finanziaria e di bilancio e quando l'attività amministrativa viene sottoposta a tutta una serie di controlli interni, esterni, preventivi e successivi³⁹ come rappresentato nel modello realizzato da Collevocchio (Figura 3.1.3).

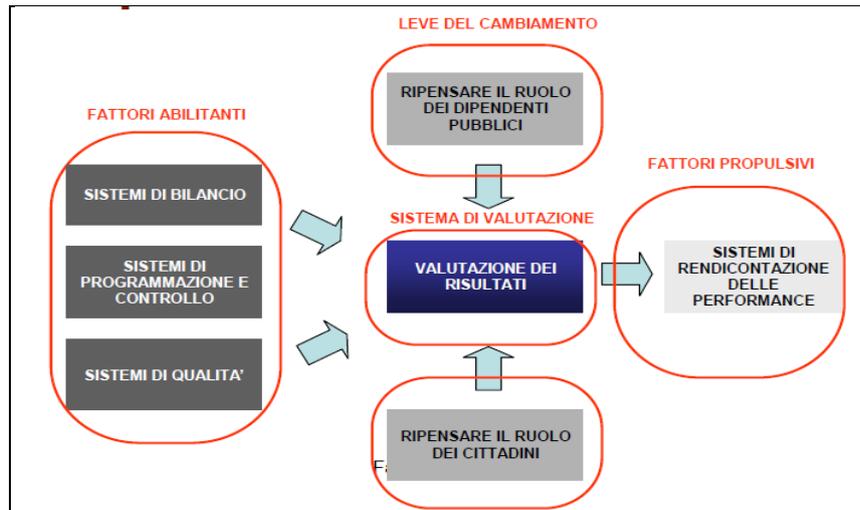
Non va dimenticato poi che, il legislatore, ai principi da osservare, ha correlato specifiche responsabilità opportunamente distribuite in relazione agli adempimenti e agli obblighi assegnati a ciascun soggetto interessato come, ad esempio: durante la fissazione degli indirizzi strategici impartiti, la promozione della cultura della responsabilità, il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità e fino alla verifica del conseguimento effettivo degli obiettivi strategici assegnati.

Il solo fatto che continuamente, anche se in momenti diversi, l'attività dell'organo di governo e quella dei dirigenti di una pubblica amministrazione è sottoposta all'osservanza dei medesimi principi di legge dovrebbe scongiurare il manifestarsi di eventi connotati da un elevato tasso di criticità e ciò in particolare per i comuni dove i legami e le coincidenze tra attività, organi, controlli e responsabilità sono molto più evidenti.

Basti pensare che nell'ambito dei controlli, per ragioni di trasparenza, nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti il Sindaco è tenuto a trasmettere semestralmente, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, a rendere pubblica la propria situazione reddituale e patrimoniale per non parlare poi dell'adempimento introdotto dal D. Lgs. 149/2011, ovvero della relazione di inizio e di fine mandato.

³⁹*Position Paper*: Progetto Valutazione delle performance - Controlli interni e Ciclo della performance alla luce dell'art.3 del D.L. 174/2012 Formez PA DFP 02/2013

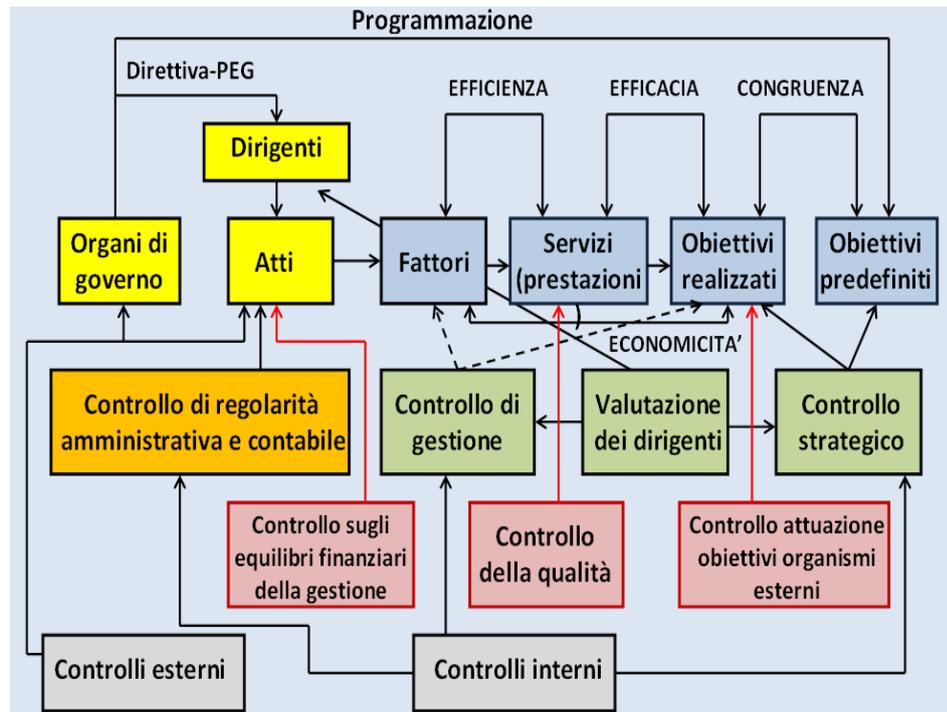
Figura 3.1.2



(Fonte: Monteduro F., Corso SSPAL: La riforma del lavoro alle pubbliche dipendenze: la legge 15/09 ed il decreto legislativo di attuazione "Legge Brunetta" La Misurazione e la Valutazione della Performance, Firenze, 14/12/2009)

E' poi da considerare che anche tutto il personale dell'ente è coinvolto nelle medesime attività ed è soggetto a tutta una serie di responsabilità che riguardano la fase della programmazione, la responsabilità della gestione, i controlli interni e quelli esterni che includono l'osservanza delle disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Figura 3.1.3



(Fonte: M.Collevocchio, Seminario nazionale a cura di Legautonomie, I controlli interni negli enti locali previsti dal D.L. 174/2012, Roma 4 febbraio 2013)

3.2 Il Comune di Castel Volturno e la gestione della performance

3.2.1 La programmazione integrata

Il legislatore del 2009, per ottenere effettività e risultati dalla nuova disciplina, ha puntato tutto sull'impostazione data al ciclo di gestione della performance.

Gli strumenti giuridici e tecnici ante riforma introdotti per l'organizzazione⁴⁰, la regolamentazione e la valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche⁴¹, avevano una impostazione simile a quella puntualizzata dalla riforma del 2009, sia per il ciclo della programmazione (Figura 3.2), sia per il monitoraggio, la misurazione e la valutazione della performance ed in parte anche per la rendicontazione dei risultati (Figura 3.3).

Figura 3.2

Richieste del <i>D. Lgs. 150/9</i>	Strumenti in uso negli Enti Locali	Coerenza (forma / contenuto)
Definizione obiettivi triennali (art. 5 comma 1)* *secondo l'interpretazione normativa data dalla commissione è da applicarsi solo alle PA Statali	<ul style="list-style-type: none"> • Programma e linee programmatiche • Piano generale di sviluppo • Piano strategico 	
Programmazione dei servizi e degli interventi previsti su cui misurare la performance dell'Ente	<ul style="list-style-type: none"> • Bilancio e Relazione Previsionale e Programmatica 	
Definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori (individuali e organizzativi)	<ul style="list-style-type: none"> • PEG • Piano Dettagliato degli Obiettivi • Proposta del DG 	
Collegamento tra obiettivi e allocazione risorse	<ul style="list-style-type: none"> • PEG 	

(Fonte: Performance e Merito Linee guida sul ciclo della performance per gli Enti locali Roma, 4 Giugno 2010)

⁴⁰ AA.VV. Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" Dipartimento della funzione pubblica, *Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore Srl, 2003.

⁴¹ AA.VV. Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" Dipartimento della funzione pubblica, *Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, 11/2004.

Figura3.3

Richieste del <i>D. Lgs. 150/9</i>	Strumenti in uso negli Enti Locali	Coerenza (forma / contenuto)
Monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi	<ul style="list-style-type: none"> -Verifica interna a cura del Controllo di Gestione -Controllo di regolarità amministrativa (verifica della legalità sostanziale) 	
Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale	*...	
Utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito	-Decisione del DG e dei dirigenti nei confronti dei rispettivi collaboratori (dirigenti e dipendenti)	
Rendicontazione dei risultati degli organi di indirizzo politico-amministrativo ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> -Referto del Controllo di Gestione -Relazione al Consuntivo -Bilancio sociale 	

(Fonte: Performance e Merito Linee guida sul ciclo della performance per gli Enti locali *Roma, 4 Giugno 2010*)

Prima della riforma del 2009 l'unico punto di riferimento per la valutazione della performance era il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.), un documento, previsto dall'art. 169 Tuel, che ancora oggi costituisce un fondamentale strumento operativo di programmazione annuale approvato dall'organo esecutivo sulla base del bilancio di previsione.

Il P.E.G. si configura come un documento complesso che comprende dati finanziari, dati quantitativi e parti descrittive, nel quale vengono determinati gli obiettivi di gestione da assegnare ai responsabili della gestione i quali, quali destinatari dell'attività di programmazione, devono impegnarsi per la concreta attuazione del piano stesso.

Tale documento si inserisce nel ciclo di programmazione, quale "dettaglio operativo" dell'intero ciclo che oggi è mutato in relazione alla nuova formulazione dell'art. 170 del Tuel, introdotta dal D.Lgs. n. 126/2014 e del Principio contabile applicato della programmazione, (Allegato n. 4/1 del D.Lgs. n.118/2011 e ss.mm.), che modificano il precedente sistema di documenti di bilancio introducendo due elementi rilevanti che sono:

a) l'unificazione a livello di pubblica amministrazione dei vari documenti costituenti la programmazione ed il bilancio;

b) la previsione di un unico documento di programmazione strategica per il quale, pur non prevedendo uno schema obbligatorio, si individua il contenuto minimo obbligatorio con cui presentare le linee strategiche ed operative dell'attività di governo di ogni amministrazione pubblica.

Il nuovo assetto, sostitutivo del Piano generale di sviluppo e della Relazione Previsionale e programmatica, è rappresentato dal DUP (Documento Unico di Programmazione) che si inserisce all'interno di un rinnovato processo di pianificazione, programmazione e controllo che vede il suo *incipit* nel Documento di indirizzi di cui all'art. 46 del TUEL e nella Relazione di inizio mandato, prevista dall'art. 4 bis del D.Lgs. n. 149/2011, e che si conclude con un altro documento obbligatorio rappresentato dalla Relazione di fine mandato, ai sensi del DM 26 aprile 2013.

E' bene specificare che nell'ambito del rinnovato processo di pianificazione, programmazione e controllo, se da un lato il DUP rappresenta il documento di collegamento e di aggiornamento scorrevole di anno in anno che tiene conto di tutti gli elementi non prevedibili nel momento in cui l'amministrazione si insedia, dall'altro lato il P.E.G. non perde d'importanza in quanto continua a rappresentare lo snodo fra pianificazione e programmazione in quanto consente di tenere distinta l'attività di indirizzo e di controllo, spettante ai politici, da quella operativa gestionale dei dirigenti.

Una posizione quest'ultima che si desume dalla lettura della novella introdotta con l'art. 3, comma 1, lett. g-bis), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 174, che recita: *al P.E.G. sono stati unificati, al fine di migliorare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, Tuel e il piano della performance di cui all'art. 10 del D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*⁴².

⁴² L'art. 10, del D.Lgs. 150/2009 "Piano della performance e Relazione sulla performance", recita:

1 Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

a. entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

E' anche evidente che si tratta di un correttivo al D.Lgs. 150/2009 in quanto prima dell'approvazione del D.Lgs. 174/2012, i comuni avevano la facoltà di introdurre nella propria programmazione il piano della performance, ma non avevano l'obbligo di adeguare il proprio ordinamento in tal senso in quanto potevano utilizzare strumenti alternativi per *“misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”* (dal comma 2 art. 3 del D.Lgs. 150/2009).

Con l'approvazione del D.Lgs. 174/2012 l'introduzione del piano della performance, ancorché integrato nel PEG, diventa obbligatoria per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e, successivamente, con l'approvazione del D.Lgs. 126/2014, l'introduzione del piano della performance diventa obbligatoria per tutti i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti non è previsto l'obbligo di redigere un piano della performance, ma solo di adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli elencati nell'art. 16 del D.Lgs. 150/2009, attraverso gli strumenti che ritengono più opportuni (F.Bocci, 2015).

Quanto sopra dimostra che la disciplina del D.lgs. 150/2009 era già impostata per essere coordinata e integrata alla logica programmatica prevista dalla riforma della contabilità pubblica (Legge 196/2009) e da quella federale prevista dalla legge n.42/2009⁴³.

Nel complesso, dunque, il processo di raccordo e di integrazione ideato dal legislatore del 2009 può essere considerato una vera e propria novità per

b. un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

2. Abrogato dal DPR 105/2016.

3. Abrogato dal DPR 105/2016.

4. Abrogato dal DPR 105/2016.

5. In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

⁴³ Entrambe le leggi hanno delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, informati ai medesimi principi e criteri direttivi, per l'attuazione dell'armonizzazione contabile Per gli enti territoriali la delega è stata attuata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*.

il settore pubblico, una svolta rispetto a quanto previsto dalle riforme degli anni precedenti al 2009 e alle disposizioni contrattuali del comparto pubblico, con riferimento agli strumenti previsti per migliorare il merito e la professionalità e per incentivare la produttività e la performance del personale dipendente attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici, sia di carriera.

Un nuovo ciclo di programmazione che entrato definitivamente a regime può far risaltare l'importanza che può rivestire il ciclo della performance nel settore pubblico ed in particolare del Piano della performance e rendere di facile comprensione le ragioni per le quali la sua adozione è stata resa obbligatoria e motivata dall'espressione usata dal legislatore: *“... assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance....”*.

3.2.2 Il piano della performance e l'analisi del contesto interno ed esterno

Il Piano della performance deve fornire una descrizione della “identità” dell'amministrazione e, cioè, di quegli elementi che consentono di identificare “chi è” (mandato istituzionale e missione) e “cosa fa” (declinazione della missione e del mandato in aree strategiche, obiettivi strategici ed operativi) l'amministrazione, nonché le risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno alla stessa.

Infatti, se per ogni pubblica amministrazione, la performance attesa, in relazione agli obiettivi definiti durante la programmazione, deve risultare comprensibile e veritiera, è quanto meno necessario che la stessa sia supportata dai dati e dalle informazioni che emergono dall'analisi del contesto esterno ed interno alla stessa amministrazione.

L'analisi di contesto rappresenta, quindi, un processo conoscitivo propedeutico alla programmazione e alla pianificazione strategica e operativa con il quale si individuano e si descrivono tutte le variabili che rappresentano lo scenario nel quale si inserisce e si sviluppa l'azione di un'azienda, anche pubblica .

Conseguentemente, anche per le aziende pubbliche, così come per le private, una programmazione coerente al contesto interno ed esterno può risultare fondamentale per ideare strategie che riescano a trasformare le criticità in opportunità e, quindi, ad evitare fallimenti.

Il Piano della Performance, nella veste di documento programmatico, è destinato a ricoprire un orizzonte temporale triennale e deve contenere gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi che, in coerenza con le risorse assegnate secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi, sono esplicitati gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

Non adottare un documento programmatico e, quindi, estromettere dal ciclo di programmazione l'analisi del contesto interno ed esterno può essere causa di molti fallimenti sia per un'azienda privata come per un'azienda pubblica e le argomentazioni riportate nella documentazione riprodotta in appendice relativa al dissesto finanziario e allo scioglimento per mafia verificatisi al Comune di Castel Volturno, ne sono la riprova nonostante, con riferimento al ciclo di gestione della performance, l'omessa adozione del Piano della Performance, sia stato l'unico inadempimento⁴⁴.

Per completezza nel paragrafo che segue viene descritto il percorso di adeguamento alla riforma intrapreso dal Comune di Castel Volturno negli anni successivi al 2009 come rilevato dalla documentarne amministrativa prodotta nel periodo considerato.

3.3 L'adeguamento alla riforma riforme nel periodo dal 2011 al 2014

3.3.1 Il periodo del Commissario Straordinario

La collaborazione del personale del comunale di Castel Volturno è stata fondamentale in quanto per ricostruire il percorso di adeguamento alla riforma del 2009 si è reso necessario individuare tutti gli atti adottati nel

⁴⁴ La questione è stata affrontata anche dalla Corte dei Conti nella Relazione sulla spesa del personale degli enti territoriali anno 2016, riferita al trienni 2012 – 2014, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2016/FRG dove si legge: “..Inoltre abbastanza diffusa è risultata la mancata adozione del piano della performance di cui all'art. 10, d.lgs. n. 150/2009....”.

periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma del 2009.

La ricerca è stata inizialmente impostata per individuare tutti quelli atti che direttamente e indirettamente potevano essere relazionati alle disposizioni e agli obblighi previsti dalla riforma del 2009, assumendo quale punto di riferimento quanto disposto dall'art. 16, del decreto 150/2009 e precisamente il rispetto dei termini e delle modalità per l'adeguamento degli enti locali alla stessa riforma⁴⁵.

Gli atti deliberativi adottati nel periodo considerato hanno da subito fatto emergere che il percorso adeguamento alla riforma del 2009 intrapreso dal Comune di Castel Volturno è risultato quasi del tutto conforme al dettato normativo.

Infatti, nel 2011, con la deliberazione di Consiglio comunale⁴⁶ n.15, del 23 aprile, venivano approvati i criteri di adeguamento dell'ordinamento interno ai Principi della riforma del 2009 ed istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) nella forma di organo monocratico⁴⁷ e nel 2012 si approvava il Sistema per la misurazione e la valutazione della performance⁴⁸.

Sono risultati omessi alcune attività direttamente collegate al ciclo della performance che per quanto si dirà più avanti avrebbero sicuramente reso coerente il ciclo della performance al contesto interno ed esterno, nonché reso pienamente legittime alcuni provvedimenti adottati nel medesimo periodo.

Infatti, approfondendo la ricerca e l'analisi della documentazione rinvenuta è emerso che il Comune di Castel Volturno non aveva adottato il

⁴⁵ L'art.16, del D.Lgs. 150/2009, recita:

1. Negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e degli enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni dell'articolo 11, co. 1 e 3.

2. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, co. 1.

3. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 2, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente Titolo fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

⁴⁶ Il Consiglio comunale è stato in carica dal 29 marzo 2010 al 19 settembre 2011.

⁴⁷ Gli atti di riferimento sono:

1. Delibera commissariale n.8 del 29 settembre 2011;

2. APPENDICE 3 - Decreto OIV del 3 novembre 2011.

⁴⁸ APPENDICE 4 – 1° Sistema di misurazione e valutazione - Delibera commissariale n.25, del 18 aprile 2012.

piano della performance e che per la nomina del componente unico dell'O.I.V. non era stato chiesto il parere preventivo alla CiVIT⁴⁹.

E' anche emerso che la metodologia per la misurazione e la valutazione della performance adottata nell'aprile del 2012, periodo che coincide col momento in cui in cui il Comune veniva dichiarato in dissesto finanziario e sciolto per mafia, era incompleta, in quanto strutturata in maniera tale da poter essere utilizzata per la valutazione del solo personale dell'ente con incarico dirigenziale (le P.O.) e non anche per il restante personale, inadeguata per il contesto in cui andava ad essere inserita e per la sua incapacità di rilevare criticità in corso d'esercizio, nonché difforme rispetto alle indicazioni fornite in merito dalla CiVIT/ANAC⁵⁰.

La mancata adozione del piano della performance può essere parzialmente giustificata in relazione al fatto che a governare l'ente nel periodo considerato non vi era un organo di indirizzo politico-amministrativo di origine elettiva, una situazione che non poteva non influire negativamente sulla concreta possibilità di creare un legame tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi (che individuano obiettivi operativi, azioni e risorse) e, quindi, di realizzare compiutamente il ciclo di gestione della performance.

Diversamente, come si vedrà nel prosieguo del presente capitolo, la gestione del ciclo della performance ha risentito molto di più della inadeguatezza, della incompletezza e della non conformità del sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'ente e ciò proprio per la impossibilità di poter affrontare e gestire le problematiche già note e quelle sopraggiunte durante lo stesso periodo.

⁴⁹ Dal 25/06/2014 a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 24/06/2014, n.90 il parere di cui all'art.14, comma 3, del D.Lgs. 150/2009 deve essere chiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica

⁵⁰Delibere CiVIT sui Sistemi di misurazione e valutazione:

- Delibera n. 1 del 05 gennaio 2012 - Linee guida relative al miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei piani della performance.

- Delibera n. 124 del 22 dicembre 2010 - Sistema di misurazione e valutazione della performance: procedure di conciliazione (articolo 7, comma 3, decreto legislativo n. 150/2009).

- Delibera n. 114 del 10 novembre 2010 - Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

- Delibera n. 104 del 02 settembre 2010 – Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30/09/2010.

- Delibera n. 89 del 17 giugno 2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Infatti, era nota la situazione economica in cui versava il Comune di Castel Volturno ed in particolare la sua esposizione debitoria al punto che il Commissario Prefettizio⁵¹ dopo pochi mesi dall'insediamento procedeva nel dichiarare il dissesto finanziario del Comune, così come era noto che nello stesso periodo il Comune di Castel Volturno rischiava di essere sciolto per motivi di mafia, come poi accaduto a seguito dell'emanazione del D.P.R. del 17 Aprile 2012. Il tutto ad evidenziare una situazione che caratterizza un quadro di criticità che rendono quasi unico e quindi interessante il *case studies*.

3.3.2 Il periodo della Commissione Straordinaria

A proseguire ed a completare il quadro degli interventi di regolamentazione interna afferenti la riforma del 2009 provvede la Commissione Straordinaria che subentra al Commissario Prefettizio nella gestione del Comune.

Prima di analizzare il periodo gestionale della Commissione Straordinaria occorre precisare che in comuni e province sciolti per mafia vengono risolti di diritto tutti gli incarichi professionali conferiti, inclusi quelli di revisione dei conti, quelli di consulenza e collaborazione e che, inoltre, possono essere adottate misure di tipo disciplinare nei confronti del Segretario comunale e degli stessi dipendenti dell'Ente, in relazione alla gravità delle irregolarità e illegittimità riscontrate presso l'ente.

La Commissione Straordinaria prosegue sul percorso tracciato dal Commissario Straordinario, sia per quanto riguarda l'adeguamento alla riforma del 2009, sia per quanto riguarda altre disposizioni di legge che nel periodo 2012-2013 hanno caricato di ulteriori adempimenti gli enti locali.

Per quanto riguarda la cd. riforma Brunetta la Commissione Straordinaria assume fin da subito un atteggiamento più ossequioso del dettato normativo al punto di non confermare il componente unico

⁵¹Il Commissario Prefettizio dichiara il dissesto finanziario con propria deliberazione n. 32 del 7/12/2011, ai sensi degli artt. 244 e successivi del D. Lgs. 18 Agosto 2000 n.267. Con DPR del 29 Marzo 2012 viene nominata la Commissione Straordinaria di Liquidazione (OSL), ai sensi dell'art.252 del Tuel, che si insedierà nell'aprile dello stesso anno.

dell'Organismo Indipendente di Valutazione nominato dal Commissario Prefettizio.

Le ragioni di tale atteggiamento, con molta probabilità, sono legate al fatto che l'O.I.V. nominato dal Commissario, come già detto, non era legittimato a ricoprire il ruolo assegnato in quanto la nomina non era stata preceduta dalla richiesta del parere preventivo prescritto dall'art.14, comma 3, del D.Lgs. 150/2009.

Conseguentemente, il 9 Agosto del 2012, previa procedura selettiva e nel rispetto delle indicazioni fornite dalla CiVIT, la Commissione Straordinaria nomina componente unico dell'O.I.V. del Comune di Castel Volturno un altro professionista il quale a meno di un mese dall'incarico segnala la necessità di intervenire sul sistema di misurazione e valutazione della performance adottato nell'aprile dello stesso anno evidenziando che i fattori ed i criteri di valutazione previsti dallo strumento in vigore non erano compatibili con il contesto interno ed esterno nel quale doveva essere calato (F.Monteduro, 2006).

La procedura di valutazione della performance del personale dipendente del Comune di Castel Volturno con riferimento agli esercizi 2011 e 2012 viene opportunamente rinviata all'adozione di una più adeguata strumentazione giuridica il cui sviluppo viene demandato allo stesso O.I.V.

La stesura della nuova metodologia, approvata con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 48 del 18/04/2013, non si limita a recepire quanto previsto in via generale dall'art.7, del D. Lgs. 150/2009 ma, seguendo le indicazioni sulla definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance contenute nella Delibera Civit n. 104 del 2 settembre 2010, estende lo sviluppo dell'intero ciclo di gestione della *performance* alla partecipazione, alla trasparenza e alla integrità, prevedendo il raccordo di ciascuna sua fase alla programmazione finanziaria e di bilancio in sintonia con altre disposizioni di legge sopraggiunte negli anni 2012 e 2013.

E' opportuno precisare che, per tutto il periodo della propria gestione e fino all'insediamento della nuova amministrazione e alla nomina del Sindaco Dimitri Russo avvenuta l'11/06/2014 a seguito di ballottaggio delle comunali

del 25 maggio 2014, la Commissione Straordinaria ha comunque dovuto seguire un percorso diverso rispetto alle priorità che solitamente sono definite da un Sindaco, da un Consiglio e da una Giunta comunale.

Non a caso, a supporto delle proprie attività ed in relazione alle priorità di intervento per qualsiasi adempimento che direttamente o indirettamente era collegato alle fasi del ciclo di gestione della performance la Commissione si avvale di un gruppo di lavoro appositamente costituito in occasione del recepimento della nuova disciplina sui controlli interni introdotta dal D.L. 174/2012 che viene recepita in apposito regolamento comunale⁵².

Una misura organizzativa quest'ultima che è stata riportata dal Ministro dell'Interno nella relazione inoltrata al Presidente della Repubblica in occasione della proroga del periodo di commissariamento⁵³.

3.4 Gli elementi vulnerabili nel ciclo di gestione della performance

3.4.1 Il Contesto ambientale

L'introduzione al dispositivo di scioglimento per mafia del Comune di Castel Volturno, il D.P.R. 17/04/2012, descrive in poche frasi il contesto in cui si colloca l'azione dell'amministrazione comunale⁵⁴.

Le frasi: *"...., sono emersi collegamenti diretti ed indiretti tra ex componenti del consesso e la criminalità organizzata locale altresì, la permeabilità dell'ente ai condizionamenti esterni della criminalità organizzata, e la perdita di prestigio e di credibilità dell'istituzione locale ..."*, descrivono in maniera chiara le peculiarità che caratterizzano le dinamiche ambientali ed interistituzionali.

La relazione che accompagna il Decreto presidenziale, redatta dal Ministro dell'Interno riporta punto per punto il tipo di ingerenza criminale rilevata, i destinatari, nonché le procedure e le attività svolte dai singoli settori.

Una situazione che indurrà poi il Prefetto a formulare la proposta di applicazione delle misure di cui all'art.143 del Tuel⁵⁵.

⁵² APPENDICE 9 – Regolamento controlli interni stralcio Unità di controllo interno.

⁵³ APPENDICE 6 - Relazione Ministro dell'Interno – Proroga scioglimento.

⁵⁴ APPENDICE 8 - Decreto di scioglimento ex art. 143 Tuel DPR del 17/04/12

⁵⁵ Documento incluso in APPENDICE 8.

3.4.2 Le peculiarità del contesto interno

Come detto, la misura dello scioglimento per mafia è stata di poco preceduta dalla dichiarazione di dissesto finanziario dello stesso ente.

Nella relazione del Ministro dell'Interno viene detto in maniera chiara che allo scioglimento per mafia hanno contribuito oltre a fattori esterni rilevati a seguito di attività di indagini di polizia, anche, ed in maniera determinante, l'intero contesto interno e, al riguardo, chiare sono le frasi usate dal Ministro:*"gravi e reiterate inadempienze relative gestione dei rifiuti....."*....*"e dipendenti comunali che hanno frequentazioni con soggetti contigui ad ambienti malavitosi"*....*"Profili di illegittimità e di irregolarità sono stati riscontrati nell'espletamento delle procedure e delle attività in cui si articolano i diversi settori dell'ente...."*.

Nella relazione allegata alla deliberazione di dissesto redatta dall'Organo di revisione si descrivono le situazioni che negli anni hanno prodotto risultati negativi crescenti che nel 2011 hanno obbligato il Commissario prefettizio a dichiarare il dissesto finanziario⁵⁶.

Come per lo scioglimento per mafia anche per il dissesto finanziario si fa riferimento a fattori appartenenti al contesto esterno quali: il tessuto socio-economico, la numerosa presenza di immigrati, la difficile riscossione dei tributi e alle vicende connesse al Consorzio di Bacino per i rifiuti, ed a fattori appartenenti al contesto interno definiti come:..." *le manchevolezze e le superficialità poste in essere nella gestione della cosa pubblica.*".

3.5 Il monitoraggio e l'attività di misurazione della performance

E' chiaro che il complesso di fattori interni ed esterni possono contribuire interattivamente al fallimento della intera organizzazione.

In determinate realtà, la possibilità che si verifichi un fenomeno dall'esterno del tipo sopra descritto può anche essere messa in conto in quanto patologico.

⁵⁶APPENDICE 7 - Relazione dell'Organo di Revisione.

Quelli interni, per la tipologia delle criticità causate, possono essere previsti prima e con più semplicità rispetto a quelli causati da fattori esterni e , pertanto, dovrebbero essere nel pieno controllo dei manager pubblici.

I manager pubblici non devono trascurare di eseguire una valutazione complessiva e affidabile del contesto interno e di quello esterno che tenga conto delle prestazioni di ogni componente del proprio sistema e degli effetti delle politiche interne rispetto ai fattori esterni che possono incidere sui risultati attesi.

Al riguardo, il monitoraggio in corso di esercizio e la misurazione e valutazione della performance quali fasi centrali del ciclo di gestione della performance, possono rispettivamente assumere la funzione di campanello d'allarme e di indicatore del livello di rischio da affrontare e permettere l'attivazione tempestiva di interventi correttivi.

In tal senso lo strumento che può far assumere detta duplice funzione alle suddette fasi del ciclo della performance non può che essere il Sistema di misurazione e valutazione della performance previsto dalla riforma del 2009 in quanto, la fase di misurazione della *performance* completa un ciclo collocandosi tra quella della pianificazione degli obiettivi e quella della rendicontazione.

Con riferimento alla situazione del Comune di Castel Volturno si ha il vantaggio di poter osservare la fase di sviluppo di due differenti sistemi di valutazione, nonché la rispettiva adeguatezza in relazione ad un ciclo economico negativo e in presenza di un contesto interno ed esterno non favorevole.

3.6 Lo sviluppo e l'adeguatezza della strumentazione giuridica per la valutazione

Prima di approfondire l'argomento si riportano nella tabella che segue, in ordine cronologico, gli eventi per come si sono manifestati nel periodo 2009-2014.

Nella tabella è riportata la data, l'atto e/o l'evento, la decisione e/o la misura alla stessa collegata.

31/12/2009	DPR - Rimozione del Sindaco per gravi e reiterate inadempienze
29/03/2010	Elezione del Sindaco a seguito delle consultazione amministrative
23/04/2011	Il Consiglio Comunale, durato incarica pochi mesi approvava i criteri di adeguamento dell'ordinamento interno ai principi della riforma del 2009
19/09/2011	DPR - Il Consiglio comunale viene sciolto per dimissione della maggioranza dei consiglieri – Nomina del Commissario Prefettizio
29/09/2011	Il Commissario Prefettizio istituisce, l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) in forma monocratica
03/11/2011	Il Commissario Prefettizio nomina il componente unico dell'OIV
24/11/2011	Delibera commissariale assunta ai sensi del combinato disposto degli artt. 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000, con la quale si da atto dell'impossibilità di procedere al riequilibrio di bilancio
07/12/2011	Delibera di dichiarazione di dissesto finanziario -Commissario Prefettizio
07/12/2011	Relazione Organo di Revisione sulle cause del dissesto Periodo di riferimento 2008/2010
11/02/2012	Il Prefetto di Caserta invia la Commissione d'accesso (Legge 726/1982)
29/03/2012	DPR Nomina della Commissione Straordinaria di Liquidazione.
04/04/2012	Relazione del Ministro dell'Interno al Presidente della Repubblica - Il periodo relativo alla ricostruzione delle vicende parte dal 2000
17/04/2012	DPR Nomina Commissione Straordinaria per 18 mesi
18/04/2012	Adozione 1° Sistema di misurazione e valutazione della performance
09/08/2012	Sostituzione componente monocratico OIV
10/01/2013	La Commissione Straordinaria adotta il Regolamento sui controlli interni
18/04/2013	Adozione 2° Sistema di misurazione e valutazione della performance

21/06/2013	Decreto Ministeriale n. 57998. Approvazione ipotesi di bilancio riequilibrato
09/08/2013	DPR Proroga durata gestione commissariale per 6 mesi
05/09/2013	Approvazione definitiva bilancio di previsione 2012 e relativi allegati
07/11/2013	Piano degli Obiettivi 2013
17/12/2013	Adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)
27/12/2013	Adozione del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente
30/01/2014	Adozione Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC)
25/05/2014	Elezione del Sindaco a seguito delle consultazione amministrative

3.6.1 Il 1° Sistema di misurazione e valutazione della performance

L'implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance adottato il 18 aprile del 2012 è stata compromessa dal metodo di sviluppo utilizzato.

Si è osservato che i criteri, i fattori e gli strumenti di valutazione previsti dalla metodologia erano idonei e adeguati per il personale incaricato di posizione organizzativa (Responsabili di Area/Settore) mentre risultavano alquanto carenti e confusi quelli previsti per valutare le *performance* l'altro personale del comune.

Infatti, per il personale responsabile risultava predisposta una scheda per la valutazione nella quale erano stati riportati 8 indicatori di valutazione che consentivano di attribuire fino a 100 punti. Ad ogni indicatore corrispondeva un differente punteggio attribuibile in relazione ad un *range* di riferimento ricompreso tra un valore minimo ed uno massimo.

La metodologia prevedeva l'inserimento del valutato in fasce di merito in esito ad una graduatoria stilata dal valutatore. Ad ogni fascia di merito corrispondeva una percentuale del premio attribuibile al valutato (Indennità di risultato).

Per l'altro personale dell'Ente il Sistema prevedeva unicamente due parametri di valutazione per i quali era possibile attribuire al massimo 25 punti e l'inserimento del valutato in fasce di merito in esito ad una graduatoria stilata dal valutatore, mentre nessuna scheda per la valutazione era stata predisposta.

E' evidente che lo sviluppo del sistema del 2012 non ha tenuto conto dei primi indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* forniti dalla CiVIT (Delibera n.89 del 29/07/2010) come pure delle indicazioni relative alla loro definizione contenute nella Delibera n. 104 del 2 settembre 2010.

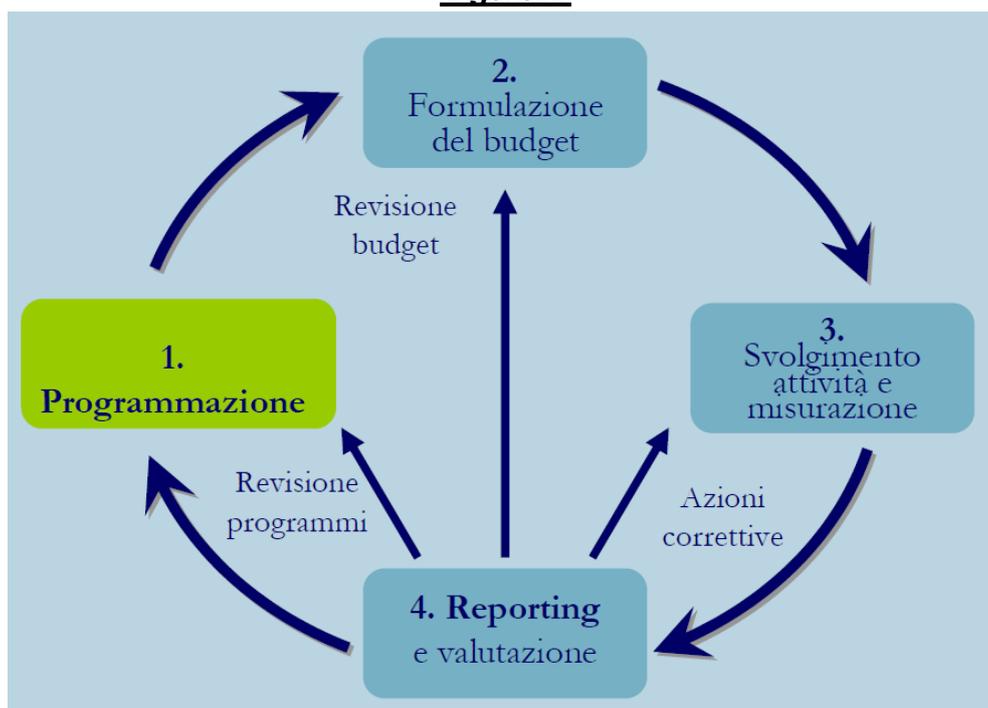
Il Sistema non è stato sviluppato in coerenza con la *ratio* ed i principi del decreto 150/2009 e non consentiva la misurazione, la valutazione e, quindi, la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo, con riferimento a

tutti gli ambiti indicati dagli articoli 8 e 9 del citato decreto, del livello di performance atteso (che l'amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito).

Ancora, il sistema, per come costruito, non era in grado di rappresentare in modo unitario l'amministrazione in quanto non prevedeva un metodo per la creazione di collegamenti dinamici con i sistemi di *governance*, di pianificazione strategica e territoriale, di programmazione e di controllo che nel frattempo erano stati valorizzati dal legislatore nazionale.

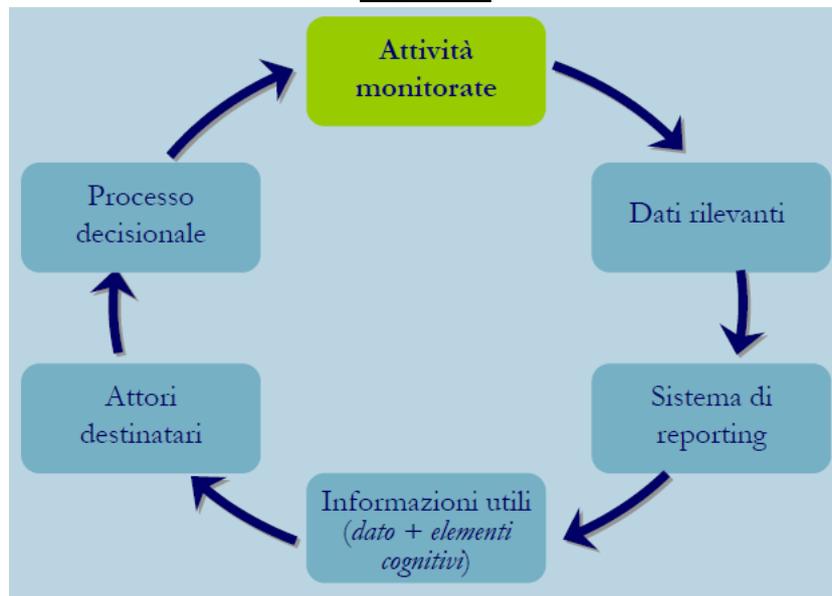
Nelle Figure A e B si rappresentano, rispettivamente, i collegamenti dinamici che possono essere realizzati tra: A) Processo di programmazione e attività di misurazione, *reporting* (da Controllo di Gestione) e valutazione; B) Attività di monitoraggio, *reporting* e processi decisionali e monitoraggio.

Figura A



(Fonte: Anthony, R. & Young, "Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit")

Figura B



(Fonte: Serpelloni, G. & Simeoni, E. "I sistemi di reporting: principi e criteri di funzionamento", in *Quality management nelle dipendenze*).

La sua implementazione non avrebbe consentito un'analisi approfondita delle cause legate a eventi critici imprevisti e/o imprevedibili così come un monitoraggio continuo della performance dell'amministrazione e delle sue dinamiche gestionali.

La metodologia non prevedeva la misurazione del grado di attuazione della strategia dell'ente e il monitoraggio dell'insieme delle attività e dei servizi attraverso i quali l'amministrazione esplica la propria azione rispetto all'ambiente di riferimento, non prevedeva una valutazione ex ante dello stato di salute dell'amministrazione, utilizzabile per garantire che il perseguimento delle strategie, lo svolgimento delle attività e l'erogazione dei servizi avvenisse in condizioni ottimali.

La maggiore criticità è comunque connessa al fatto che lo sviluppo del sistema non è stato preceduto da alcuna forma di partecipazione, consultazione e quindi condivisione, sia con riferimento all'organo di indirizzo politico-amministrativo, tenuto ad adottarlo in via formale, sia con riferimento alle forme di comunicazione e coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni.

Viene quasi spontaneo chiedersi se durante la progettazione del sistema del 2012 è stata fatta una riflessione sul dissesto finanziario in atto e sulle sue cause, come pure sulle motivazioni che avevano indotto il Prefetto di Caserta a nominare una Commissione d'Accesso.

3.6.2 Il 2° Sistema di misurazione e valutazione della performance

Ad un anno di distanza dall'adozione del 1° Sistema di misurazione e valutazione della performance la Commissione Straordinaria adotta una nuova metodologia per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale.

Osservando la tabella che riepiloga la successione degli eventi manifestatisi nel periodo 2009-2014 si nota che tra il primo ed il secondo sistema sono presenti unicamente due eventi: la sostituzione dell'O.I.V. e l'adozione del Regolamento sui controlli interni introdotto dal D.L. 174/2012.

Entrambi i suddetti eventi hanno caratterizzato ed in un certo senso motivato la necessità di sostituire una metodologia valutativa dopo solo un anno dalla sua adozione ed essere considerati a supporto delle osservazioni critiche che fino a questo momento sono state espresse con riferimento al 1° sistema di valutazione adottato.

E' stato più volte detto che gli eventi critici che hanno interessato simultaneamente il Comune di Castel Volturno, rappresentavano un elemento caratterizzante l'interesse del *case studies* proposto.

Ciò non poteva non indurre ad approfondimenti e, conseguentemente, ad estendere l'ambito della ricerca agli aspetti quali - quantitativi dei rapporti instaurati dal nuovo componente dell'O.I.V. con il personale dell'ente e con i vertici dell'amministrazione comunale in relazione alle modalità attraverso le quali l'ente aveva recepito e regolamentato le disposizioni di legge di livello nazionale che per le amministrazioni locali interessavano la materia dei controlli, della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

A tal fine la ricerca è stata estesa alla disamina del contenuto della corrispondenza in entrata ed in uscita con riferimento a ciascun settore della

struttura organizzativa del comune nel periodo dal secondo semestre 2012 a tutto il 2013 con particolare riferimento a quella da e verso l'O.I.V..

Ciò che è emerso è che il ragionamento e la logica sottesa al tipo di percorso intrapreso per lo sviluppo del nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance è strettamente correlata agli eventi critici più volte richiamati che tra l'altro supportano la decisione di sostituire il precedente sistema.

Proseguendo nell'analisi del periodo si rende necessario focalizzare l'attenzione su due date riportate nella tabella che riepiloga la successione degli eventi manifestatisi nel periodo 2009-2014, ovvero sugli eventi registrati in quelle date.

La prima data è il 07.12.2011 riferita alla dichiarazione di dissesto finanziario, la seconda data il 05/09/2013 riferita all'approvazione definitiva bilancio di previsione relativo all'esercizio 2012 e dei relativi allegati.

Si rileva che nel 2012 il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale veniva sviluppato nell'ambito del processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio; un processo bruscamente interrotto dalla dichiarazione di dissesto che veniva ripreso solo nel settembre del 2013.

Ciò significa che il 1° Sistema di valutazione della performance, a prescindere dalle criticità sopra evidenziate, non aveva ragione di esistere in quanto non poteva essere implementato se non negli esercizi successivi al 2013 e solo se integrato e adeguato al nuovo processo di pianificazione gestionale dovuto all'aggiunta del comma 3bis all'art.169 del Tuel disposto con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

3.6.3 Il processo di sviluppo del nuovo sistema

Il contesto ambientale, il contesto interno, le nuove disposizioni di legge in materia di prevenzione della corruzione, di controlli interni ed esterni e sulla trasparenza hanno rappresentato un punto di riferimento ed al contempo una guida per lo sviluppo del nuovo sistema.

Per la stesura del nuovo sistema si è ritenuto opportuno attendere la ripresa dei processi di pianificazione e di programmazione e la normalizzazione del clima aziendale⁵⁷ unitamente alla ripresa di una più regolare attività gestionale.

Su tali presupposti, l'OIV conduce un'indagine sul benessere organizzativo interno e predispose un ciclo di note informative a cui seguono una serie di incontri con il personale del Comune tesi a far riprendere la dovuta attenzione sui temi della riforma del 2009⁵⁸.

Lo scopo è stato quello di sviluppare un sistema di misurazione e valutazione della performance predisponendo i destinatari ad accogliere, senza diffidenza, una nuova disciplina interna che tra l'altro prevedeva momenti di verifica e di controllo sugli atti e sulle attività di ogni dipendente, approfittando di un clima aziendale favorevole.

Alla fine l'attività preparatoria e di condivisione voluta dall'O.I.V., connotata da momenti di persuasione, risulterà determinante per coinvolgere nel processo di definizione tutti gli attori coinvolti.

Condizioni favorevoli che risulteranno di fondamentale importanza favorevoli per la predisposizione del primo atto di programmazione successivo allo stato di dissesto, successivo all'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il Piano degli Obiettivi per l'anno 2013.

3.7 Il Regolamento per la misurazione e la valutazione della performance "ReVaPe" - RILEVAMENTO E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE - CRITERI & METODOLOGIA

Il regolamento per la valutazione della performance (in acronimo ReVaPe) ovvero il 2° Sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dal Comune di Castel Volturno su proposta dell'O.I.V. si caratterizza rispetto al precedente sistema per essere un sistema integrato di valutazione delle risorse umane.

Le componenti in cui questo sistema si articola si possono, in estrema sintesi, elencare nei punti seguenti:

⁵⁷ AA.VV. Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" Dipartimento della funzione pubblica, *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, 2005.

⁵⁸ APPENDICE 11 e 12 – Nota OIV

Nella prima parte del ReVaPe sono disciplinati:

1. la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, dei comportamenti delle competenze e del contributo apportato nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
2. la puntualizzazione dei compiti e delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti⁵⁹;
3. l'esplicito richiamo ai principi della riforma del 2009 ed alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 141/2011 e dalla D.L. 95/2012 convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135;
4. la differenziazione e la graduazione differenziata, in relazione del livello di inquadramento del personale, dei fattori di valutazione;
5. la integrazione graduale fra gli strumenti rigorosi e sperimentati del controllo di gestione e del controllo strategico, con gli strumenti della rendicontazione sociale;
6. il raccordo del ciclo di gestione della performance con la trasparenza, l'integrità ed i controlli;
7. la graduazione per tipologia dei singoli obiettivi affidati ai responsabili e la relazione tra valutazione del responsabile e quella del personale allo stesso assegnato;
8. la valutazione delle competenze dei responsabili mediante autovalutazione;
9. la definizione della tempistica dell'intero processo e le procedure di conciliazione;
10. il coinvolgimento dell'OIV nella procedura di valutazione del personale non responsabile;
11. gli strumenti per la valutazione (Schede titolari di P.O. e Schede per l'altro personale di categoria A, B, C e D)⁶⁰

Nella seconda parte del ReVaPe sono disciplinati:

1. gli incentivi economici e di carriera;

⁵⁹ Sul punto cfr. *Logiche e strumenti nel pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta*, Volume curato da *Elvira Lupo e Rosa Valerio, Formez PA - Stampa Tipografia Atena s.r.l., 09/2011 - Cap. 2.2.3 Organi di governo della funzione di misurazione - I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance sostanzialmente formulato su base piramidale, sono individuati, all'art.12 del D.Lgs. 150/09, nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, negli organismi indipendenti di valutazione della performance, nell'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascun' amministrazione, nei dirigenti.*

⁶⁰ APPENDICE 5.1 e 5.2 Schede di valutazione finale.

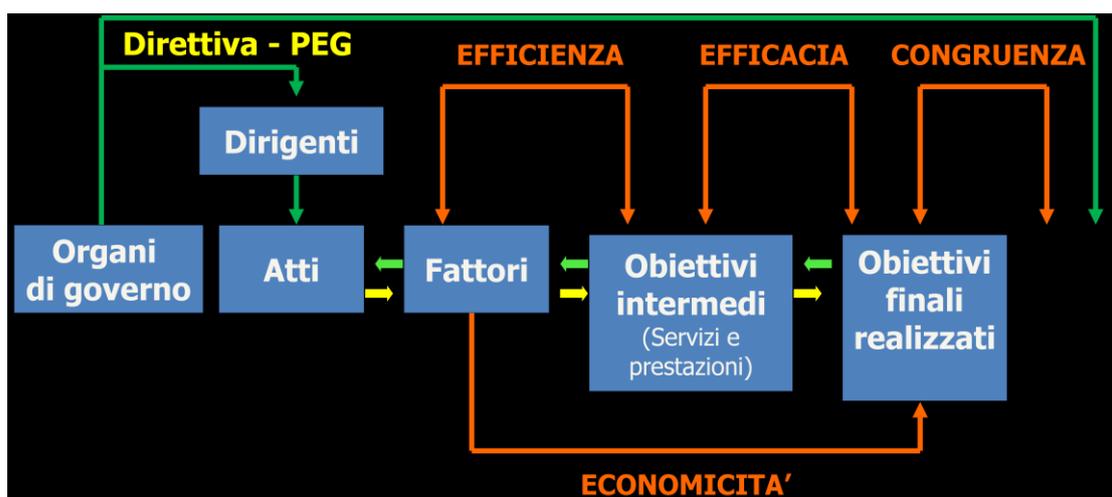
2. le progressioni economiche e di carriera;
3. l'attribuzioni di incarichi e responsabilità;
4. le modalità per l'accesso a percorsi di alta formazione, di crescita professionale e il premio di efficienza;
5. le modalità di attribuzione del punteggio con la previsione di un punteggio soglia per l'accesso ai premi e la correlazione tra punteggio e premio;
6. le modalità del monitoraggio sulla corretta applicazione del sistema e i soggetti coinvolti.

Nel ReVaPe la programmazione si sviluppa attraverso la logica rappresentata nella Figura 3.4 mentre la valutazione dei risultati si fonda sulla realizzazione di un confronto costruito sulla base di fattori e criteri predeterminati, condivisi e sempre modificabili.

Un confronto che molto spesso è implicito, ambiguo, difficilmente riconoscibile, e neppure esprimibile attraverso l'attribuzione di un punteggio.

Solo grazie all'abilità del valutatore è possibile individuare, proporre e trovare le argomentazioni giuste per far accettare come credibile un determinato termine di confronto e che la valutazione incorpora un fondamentale intento migliorativo dell'azione pubblica.

Figura 3.4



Fonte: immagine da web, Autore non identificato.

In alcuni contesti il solo fatto di dover essere valutato da un proprio simile è già di per se un fastidio, un'attività di giudizio ritenuta puramente

personale e soggettiva e non un giudizio comparativo, ovvero un giudizio non assoluto, ma relativo soltanto agli oggetti, come le azioni poste a raffronto.

Se si considera poi che l'attività di giudizio deve essere implementata in un contesto impegnato ad affrontare criticità come quelle del Comune di Castel Volturno, nonostante la pre-informazione ed il coinvolgimento degli interessati, è comprensibile che la disciplina prevista dal nuovo sistema di valutazione della performance, potesse destare preoccupazioni e diffidenza.

Questi ultimi effetti, in quanto previsti, sono stati gestiti in maniera adeguata; infatti il tempo intercorso tra l'adozione del Sistema (18/04/2013) e la sua concreta attuazione è stato utilizzato dall'O.I.V. per far comprendere agli stessi destinatari che al merito e alle premialità, introdotte dalla riforma Brunetta, si poteva accedere solo attraverso un sistema strutturato secondo le indicazioni del legislatore e calibrato sul contesto di riferimento.

Nel medesimo lasso di tempo poi la Commissione Straordinaria ha completato il proprio lavoro mentre il personale del comune riprendeva l'attività di gestione in maniera autonoma e nel rispetto dei principi di legge.

Il personale, intervistato in maniera specifica sul nuovo strumento, ha confermato di aver preso realmente coscienza dell'utilità e delle finalità dello strumento ed ha compreso le ragioni della sua articolazione in fasi nel momento in cui è stato coinvolto nella definizione degli obiettivi per l'anno 2013, non a caso la definizione e assegnazione degli obiettivi rappresentava il primo adempimento previsto dal nuovo sistema i cui passaggi erano descritti in un processo molto dettagliato.

Anche le altre componenti in cui si articolava il nuovo strumento erano state concepite per farne apprezzare lo sviluppo e alla fine agevolare gli stessi destinatari, infatti il sistema prevedeva che :

- a. Il punteggio attribuito al fattore relativo al contributo apportato all'area di appartenenza per ciascun dipendente doveva essere proporzionato a quello che l'O.I.V. attribuiva al corrispondente responsabile in funzione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati a quest'ultimo;

- b. Si tenessero colloqui di verifica e di approfondimento per conciliare eventuali posizioni divergenti tra valutato e valutatore;
- c. La procedura valutativa per il personale non responsabile doveva precedere ed essere conclusa prima di quella relativa ai responsabili;
- d. Il personale responsabile poteva procedere all'autovalutazione delle proprie competenze.

3.8 Osservazioni conclusive sullo strumento per la gestione della performance del Comune di Castel Volturno

Anche se la gestione straordinaria del Comune di Castel Volturno si è conclusa nel giugno del 2014 è possibile affermare che l'assetto organizzativo del Comune ed alcuni aspetti dell'attività gestionale, sono ancora interessati dagli effetti prodotti dallo scioglimento del Consiglio comunale per mafia e, soprattutto, da quelli prodotti dal dissesto finanziario relativamente al quale l'organo straordinario di liquidazione non ha ancora concluso le procedure per il riconoscimento di parte dei circa 80 milioni di euro reclamati dai creditori dell'ente.

Fortunatamente, lo strumento per la gestione della performance benché inserito in un contesto organizzativo purtroppo, solo apparentemente normalizzato, ha contribuito, in maniera decisiva, a far riprendere all'intera amministrazione un percorso di legalità e di funzionalità.

A distanza di tre anni dalla sua introduzione, a parte qualche modifica tesa ad alleggerire la fase della programmazione, con l'intento di allinearla ai principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili entrati a regime dal 2015, il nuovo strumento per la misurazione e la valutazione della performance, sviluppato conformemente alle previsioni della riforma del 2009 ed alle indicazioni della CiVIT, è ancora capace di produrre ricadute positive tanto da essere ancora oggi utilizzato per sorreggere qualsiasi decisione riguardante gli aspetti organizzativi interni e per riflesso la produttività dei lavoratori.

Allo stesso tempo, lo strumento riesce a soddisfare le esigenze di trasparenza provenienti dall'esterno ed a garantire ottimali livelli di economicità nella gestione delle risorse umane e finanziarie, tutti aspetti interconnessi con la fase della programmazione e del controllo.

Inoltre, riprendendo la terminologia utilizzata nello strumento per descrivere fasi e processi, il personale del comune utilizza un linguaggio diverso; più precisamente parla di lavoro per obiettivi, di sistemi incentivanti basati sulle competenze organizzative e sulle capacità espresse per il raggiungimento degli obiettivi ed inoltre ha preso coscienza dell'utilità che deriva dalla descrizione del modo in cui gli obiettivi sono raggiunti.

Una delle leve su cui si è, particolarmente, agito per sviluppare lo strumento per la gestione della performance nell'ambito di un processo di cambiamento che era obbligatorio attivare, ha riguardato la fase della programmazione che è stata utilizzata anche per ricompattare una squadra composta da amministratori, risorse umane e attori esterni, al tempo disorientati e disarmati dalle criticità da affrontare.

Per l'Organo di Governo il sistema adottato ha innescato un processo di rivalutazione delle logiche di gestione del personale agevolando, in particolare, la Giunta comunale che ha potuto raccogliere informazioni sulle reali capacità possedute dal personale attraverso un processo valutativo improntato su criteri e fattori capaci di rilevare gli aspetti qualitativi delle prestazioni.

A livello operativo, il monitoraggio continuo sulle attività e sui risultati raggiunti dal singolo responsabile e dal proprio personale sono stati incrociati con gli esiti del controllo di regolarità amministrativa assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e attraverso le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa del Comune.

In effetti l'implementazione del sistema, per come strutturato e per i soggetti che direttamente e indirettamente coinvolge in ogni sua fase, ha permesso e permette di ridurre al minimo la possibilità di commettere errori durante la fase gestionale.

Ogni rilievo formulato sugli atti adottati dai responsabili della gestione confluisce nello strumento di gestione della performance e diventa uno degli elementi valutativi considerati dal valutatore.

Durante l'esercizio di riferimento il ciclo della performance resta costantemente attivo e lo strumento che ne garantisce la gestione assume una valenza formativa che si aggiunge a quella informativa classica.

Con lo stesso metodo e negli stessi termini vengono evidenziati quei comportamenti atipici e consuetudinari non conformi a norme di legge e di regolamento come pure i limiti nelle competenze espresse che diventano oggetto di informativa interna e, a seconda della gravità, utilizzati in sede di valutazione dei risultati.

E' chiaro che per il Comune di Castel Volturno, lo sviluppo dello strumento per la gestione della performance non poteva non tenere conto del contesto ambientale, del clima interno, della situazione economica e degli strascichi connessi allo scioglimento per mafia e che, quindi, non poteva non prevedere il coordinamento e l'integrazione con tutta la strumentazione giuridica interna relativa alla pianificazione, alla programmazione ed ai controlli.

Sullo stesso percorso di legalità e di integrità tracciato dalla Commissione Straordinaria si sono mossi i nuovi amministratori.

L'unità di controllo interno, istituita dalla Commissione Straordinaria in occasione del recepimento delle disposizioni sui controlli introdotte dal D.L. 174/2012 per dare supporto alle attività di controllo interno coordinate dal Segretario comunale, composta dal componente unico dell'O.I.V.⁶¹ e da un componente del Collegio di Revisione, nel 2015 è stata rafforzata con l'aggiunta di un esperto esterno; nello stesso anno è stata prevista la trasformazione dell'O.I.V. da organo monocratico a collegiale (Nucleo di controllo e valutazione) con contestuale estensione delle attribuzioni al controllo di gestione ed al controllo strategico.

Le prospettive future sono per il comune rivolte al rafforzamento ed al miglioramento di tutti gli strumenti di governo, in particolare il rafforzamento del sistema di controllo di gestione, in rapporto sinergico con quello di programmazione e di valutazione.

⁶¹ APPENDICE 9 – Regolamento controlli interni stralcio Unità di controllo interno

Il processo di radicale trasformazione organizzativa poggia su principi guida cui attenersi all'atto dell'analisi, della pianificazione e della realizzazione di ogni singolo progetto.

Tra questi meritano una particolare sottolineatura:

- l'orientamento al risultato di tutta l'organizzazione, da conseguire mediante un efficace sistema di controllo dei costi e dell'efficienza dei singoli servizi erogati;
- l'orientamento alla soddisfazione del cittadino-cliente, analizzandone le esigenze e favorendo la comunicazione;
- la funzionalità della struttura, mediante la razionalizzazione dei processi e l'eliminazione della frammentazione delle responsabilità;
- la ricerca del miglioramento continuo dell'organizzazione attraverso l'adozione dei principi della qualità e del controllo;
- la completa attuazione della privatizzazione del pubblico impiego, con la costituzione di un rapporto di lavoro basato sulla definizione degli obiettivi e sulla valutazione delle posizioni – con particolare riferimento a quelle dirigenziali e sulla valutazione del comportamento organizzativo e dei risultati raggiunti dalle risorse umane impiegate nell'ente;
- il monitoraggio dei cambiamenti normativi e del loro impatto sulla struttura, finalizzato all'applicazione dei nuovi istituti contrattuali;
- l'azione amministrativa improntata ai principi dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità, della flessibilità e della semplificazione dei procedimenti;
- la valorizzazione e l'accrescimento professionale delle risorse umane, a partire dalla dirigenza.

3.9 Osservazioni conclusive sull'attività di misurazione e valutazione della performance

Un sistema di misurazione e valutazione della performance può rappresentare un valido strumento per assicurare il buon andamento e l'imparzialità nella pubblica amministrazione come vuole la nostra Costituzione⁶².

⁶² L'art. 97 della Costituzione recita:

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Purtroppo è facile dimostrare che permane la tendenza da parte di alcune delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed in particolare dei comuni e dei loro consorzi, a non misurare affatto tale andamento o a misurarlo in maniera superficiale e attraverso strumenti non idonei e/o inadeguati (R.Ruffini, 2010) e di ciò ne è una chiara dimostrazione il caso proposto nella parte in cui viene esaminato il 1° sistema adottato dal Comune di Castel Volturno.

Non vi è dubbio che il concetto di performance e lo strumento per la sua misurazione e valutazione, grazie alla riforma del 2009, hanno inizialmente suscitato un certo interesse.

Purtroppo, con il passare degli anni, l'interesse è andato scemando e con molta probabilità le cause di questo progressivo calo d'attenzione e di interesse possono essere imputate allo stesso legislatore del 2009, se si considera che la disciplina contenuta nella norma è modellata su concetti e definizioni che appartengono molto più a soggetti con un bagaglio culturale di spessore che non è rinvenibile in tanti amministratori così come in tanti dipendenti pubblici .

E' naturale una domanda: "Non era più logico verificare a monte quanti tra amministratori, dipendenti, dirigenti di una pubblica amministrazione erano in grado di comprendere ed applicare termini e concetti quali: *albero della performance*, *analisi S.W.O.T.*, *analisi strategica*, *benchmarking*, *indicatore di contesto*, *target*, *capitale intellettuale* e lo stesso concetto di *performance*⁶³".

Nella realtà, con riferimento a elementi quali le capacità manageriali e le competenze professionali di un soggetto, qualsiasi tipo di "carenza" produce di riflesso effetti negativi sull'intero ciclo di gestione della performance ed ogni singola fase viene resa automaticamente inefficace ed inefficiente.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

⁶³ Per approfondimenti consultare la Delibera CIVIT n.112/2010: *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance* (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - Allegato : "TERMINI E CONCETTI CHIAVE DEL PIANO DELLA PERFORMANCE".

Può accadere, ad esempio, che le carenze sono da imputare alla dirigenza; in questo caso le inefficienze si ripercuoteranno sull'intera attività valutativa in quanto, se i concetti ed i termini contenuti nella riforma rinviano ad una valutazione non implicita, informale e discrezionale ma, al contrario, ad una valutazione trasparente, imparziale, formalizzata e proceduralizzata, per il valutatore non sarà facile far comprendere ed assimilare al valutato i principi e le finalità del processo valutativo.

Può anche accadere che le carenze sono da imputare agli amministratori; ed allora le inefficienze e l'inefficacia di ogni adempimento, incluso l'adozione e l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, andranno a scapito del valutato ed irrimediabilmente in conflitto con i principi e le finalità della riforma.

Ciò accade, ad esempio, ed in forma più accentuata nei comuni, allorché il profilo professionale del valutatore "scelto" dall'amministratore non è adeguato al ruolo da ricoprire.

In tal caso il rapporto tra la dimensione culturale e quella professionale della valutazione non è in equilibrio e produce polarizzazioni sulle quali sono tutt'oggi aperti dibattiti tesi ad individuare forme idonee per difendere il *proprium* della valutazione all'interno dell'azione di programmazione e di gestione dell'attività amministrativa.

Criticità e contraddizioni, come quelle appena riportate come esempio, hanno reso incompiuto buona parte del disegno riformatore che aveva introdotto formalmente nel quadro legislativo italiano il concetto di performance e ribadito l'importanza delle tecniche e delle metodologie di derivazione manageriale legate alle attività di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione dei risultati, tanto a livello organizzativo che individuale.⁶⁴

Problematiche, contraddizioni e criticità alle quali hanno cercato di porre rimedio sia direttamente, sia indirettamente lo stesso Governo

⁶⁴ Fabio Monteduro, Sandro Mameli, Marta Barbieri, Giovanni Valotti, Luciano Hinna (2010), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli Editore

Berlusconi e a seguire quello Monti, Letta e Renzi, ma senza ottenere risultati significativi.

3.10 I rimedi alle criticità della riforma del 2009

Per quanto riguarda il Governo Berlusconi, la maggior parte degli interventi di aggiustamento per rimediare alle criticità inizialmente prodotte è da attribuire agli interventi della CIVIT.

Successivamente, poco prima del subentro del Governo Monti ed a quasi due anni di distanza dall'entrata in vigore del D.Lgs. 150/2009, alcune parti della riforma sono state riviste con il decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141⁶⁵.

L'intervento del Governo Monti ha riguardato alcuni aspetti della disciplina legata all'attività di valutazione della performance integrandola.

Precisamente Monti è intervenuto sulle norme che disciplinano l'attività amministrativa, il procedimento amministrativo, i comportamenti individuali ed i controlli.

In dettaglio gli interventi di aggiustamento ed i rimedi sono stati adottati attraverso:

- la Legge 4 aprile 2012, n.35, di conversione del D.L. 9 febbraio 2012, n.5, con la quale è stato sostituito il comma 9, dell'art. 2, della Legge 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo). Un intervento con il quale sono stati direttamente collegati all'ambito della valutazione della performance individuale i comportamenti tardivi o omissivi dei responsabili dei servizi e degli uffici appartenenti alle amministrazioni pubbliche;
- la Legge 7 dicembre 2012, n. 213 di conversione del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, con la quale viene rivista l'intera disciplina sui controlli interni ed esterni interessanti comuni e province e sottoposti a controllo preventivo e successivo gli atti di indirizzo e quelli di gestione con la particolarità del coinvolgimento degli organi di controllo interno, di

⁶⁵ Vedi Capitolo I p XX.

vertice amministrativo dell'ente, di gestione e di governo mentre esternamente, a consuntivo, attraverso la Corte dei Conti;

- la legge 6 novembre 2012, n.190 cosiddetta legge anticorruzione, il Governo Monti vara una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione. La norma, sostenuta da motivazioni di trasparenza e controllo, secondo un approccio multidisciplinare, prevede strumenti sanzionatori tesi ad evitare i danni arrecati dalla corruzione alla credibilità, che si traducono in danni di ordine economico, dal momento che disincentiva gli investimenti e frena lo sviluppo economico. Nel complesso la Legge 190/2012 interviene sull'esercizio di poteri discrezionali, sul livello di trasparenza e di *accountability* dei procedimenti e dei provvedimenti e quindi sui profili di responsabilizzazione di dipendenti pubblici e degli amministratori interessando il livello di integrità di questi ultimi e gli elementi correlati alla performance organizzativa e individuale dell'intera struttura pubblica e di tutti gli *stakeholder*.

Poco prima del subentro del Governo Letta, il Governo Monti, in prosecuzione dell'opera intrapresa con la Legge 190/2012, adotta il decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, un provvedimento che ha come obiettivi fondamentali quelli di attivare un nuovo tipo di controllo sociale, migliorare l'*accountability* dei funzionari pubblici e sostenere il miglioramento delle performance.

Il ciclo Monti mette al centro il concetto di performance, intesa come performance organizzativa e performance individuale, e *accountability* della pubblica amministrazione e riconduce la riflessione sulla riduzione della spesa pubblica attraverso interventi di riduzione degli sprechi, di introduzione di economie di scala e di una razionalità comparativa (Vecchi G.,2012).

Durante il Governo Letta l'intervento sul tema della performance è meno articolato di quello messo in atto dal precedente Governo ma è sicuramente più sintomatico del crescente disagio vissuto dagli organismi e dalle istituzioni dello Stato che a vario titolo erano coinvolte dall'attività di misurazione e valutazione della performance.

Infatti, il 1° settembre del 2013, le funzioni previste dagli artt. 7,10,12,13 e 14 del D. Lgs. n.150/09 in materia di misurazione e valutazione della performance vengono trasferite dalla CIVIT all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), un trasferimento che durerà solo due mesi, ovvero fino a quando tale disposizione viene cassata dal D.L. in sede di conversione effettuata con Legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Il Governo Renzi, insediatosi il 21/02/2014, programma un ampio progetto di riforma di tutta la pubblica amministrazione che prende inizio con l’adozione del D.L. 24 giugno 2014, n. 90⁶⁶ convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

Ravvisando la necessità di concentrare l’attività dell’Autorità nazionale anticorruzione (Ex CIVIT) sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione, il Governo trasferisce al Dipartimento della funzione pubblica⁶⁷ della Presidenza del Consiglio dei ministri tutte le funzioni che la predetta Autorità svolgeva in materia di misurazione e valutazione della performance

⁶⁶ Oltre al rinnovato quadro istituzionale in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, il d.l. 90/2014 ha introdotto modifiche significative relativamente all’ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza prevista dal d.lgs. 33/2013. L’art. 24 bis del decreto legge, infatti, amplia in modo considerevole il novero dei soggetti tenuti all’osservanza delle regole sulla trasparenza. Sono stati inseriti le autorità amministrative indipendenti, tutti gli enti pubblici anche economici nonché le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 11 d.lgs. 33/2013 come modificato dall’art. 24 bis del d.l. 90/2014). Per quanto riguarda in particolare la trasparenza, nel d.l. 90/2014 i poteri dell’ANAC sono stati incrementati, anche nella prospettiva di valorizzare la trasparenza come strumento per la prevenzione della corruzione in linea con le indicazioni delle principali organizzazioni internazionali (La stretta relazione tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione si rinviene ad esempio nella Convenzione Onu contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata dall’Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, e in numerosi documenti internazionali adottati in sede sia OCSE sia GRECO (“Gruppo di Stati contro la Corruzione” nell’ambito del Consiglio d’Europa). L’intero quadro normativo che emerge dalla l. 190/2012, dal d.lgs. 33/2013 e dal d.l. 90/2014, infatti, è espressione di una chiara scelta legislativa di ritenere la trasparenza, intesa quale accessibilità totale delle informazioni da pubblicare sui siti *web*, strettamente collegata alla prevenzione della corruzione e materia di competenza statale, sulla cui attuazione vigila l’Autorità nazionale anticorruzione (Si vedano l’ art. 1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, l’art. 45, d.lgs. 33/2013 e l’art. 19 del d.l. 90/2014).

⁶⁷ Il nuovo ruolo ricoperto dal Dipartimento è stato meglio delineato di recente dal D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, ferme le funzioni di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri o dell’Autorità politica delegata in materia di valutazione e controllo strategico nei confronti delle amministrazioni dello Stato e fermi, altresì, i sistemi di valutazione vigenti nelle Regioni e negli Enti Locali ai sensi del D.Lgs. n. 150 del 2009 salvo i principi inderogabili fissati dal regolamento in parola.

Tra le funzioni principali assegnate al Dipartimento quelle della promozione e del coordinamento delle attività di valutazione e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche tese alla riduzione degli oneri informativi ed all’integrazione dei sistemi di misurazione così da poterli comparare portandoli ad un arco temporale di riferimento pluriennale per settori omogenei e raccordandoli con il sistema dei controlli interni, incluso quello di gestione, e gli indirizzi espressi dall’Anac. Evidente, inoltre, l’intento di centralizzare e controllare il sistema di valutazione considerato che l’art.3, comma 3, del regolamento con riferimento agli Organismi indipendenti di valutazione di cui al decreto 150 affida a Palazzo Vidoni il potere di indirizzo dell’esercizio delle relative funzioni di valutazione, oltre che la funzione di tenuta ed aggiornamento del relativo Elenco dei componenti disciplinati ex novo dal medesimo D.P.R. n. 105 del 2016, e di verifica dell’operato degli organi in parola, promuovendone la razionalizzazione e la riduzione del numero oltre che la specializzazione per contesti di attività -anche con l’apporto della Scuola nazionale di amministrazione- e la determinazione dei compensi.

Nel rispetto delle Autonomie, però, il decreto prevede che le predette funzioni siano svolte nei confronti delle Regioni e degli Enti locali tramite appositi protocolli di collaborazione da stipularsi previa intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l’Associazione nazionale comuni italiani (Anci), l’Unione delle province d’Italia (UPI). P. Cosmai, <http://www.segretariacomunalivighenzi.it>, 24/07/2016.

con particolare riferimento a quelle previste dagli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 alcune delle quali vengono abrogate dal Decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 2016, n.105.

L'anno successivo, con la Legge 7 agosto 2015, n.124, il Parlamento delega il Governo Renzi ad adottare disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e di prevenzione della corruzione, nonché a riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, prevedendo la ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei processi valutativi e per differenziare i requisiti relativi al ciclo della performance in ragione della dimensione, del tipo di amministrazione e della natura delle attività proprie di ciascuna amministrazioni.

Il progetto riformatore delle pubbliche amministrazioni promosso dal Governo Renzi inizia con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97 il cosiddetto FOIA (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) che entra in vigore il 23/06/2016, una disciplina che integrandosi in modo coerente con le disposizioni degli altri decreti legislativi previsti dalla legge 124/2015 (cd. Legge Madia) ha come fine quello di garantire la massima trasparenza della PA e la più ampia partecipazione dei cittadini, ai quali viene attribuito un controllo democratico sulle politiche e le risorse pubbliche.

Poco dopo a seguito del No espresso dagli italiani in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Presidente del Consiglio dei Ministri si dimette ed il progetto di riforma della pubblica amministrazione viene interrotto.

3.11 Conclusioni sui risultati della ricerca e prospettive future per il Comune di Castel Volturno

Oggi il Comune di Castel Volturno, anche se in maniera informale, articola la valutazione soprattutto sulle competenze organizzative⁶⁸, puntando al raggiungimento degli obiettivi, ma considerando anche il modo in cui sono stati raggiunti. Una delle leve su cui si è, particolarmente, agito è stata la programmazione intesa quale metodo di lavoro e di governo. In altre parole, nell'amministrazione comunale, si è fatto partire il percorso valutativo dal livello di partecipazione al sistema di programmazione degli obiettivi da parte dei Responsabili e dalla loro esplicitazione.

Il sistema delle competenze adottato ha innescato un processo di rivalutazione delle logiche di gestione del personale, ha consentito all'amministrazione di raccogliere continuamente informazioni sulle capacità possedute dal personale, intendendo la valutazione delle prestazioni in senso sia qualitativo che quantitativo.

Le prospettive future sono, in ogni modo, per l'ente, il miglioramento di questi strumenti di governo, in particolare il rafforzamento del sistema di controllo di gestione, in rapporto sinergico con quello di programmazione e di valutazione.

Sono tuttavia ancora tangibili le difficoltà di introdurre nuove soluzioni organizzative e a ricercare e adottare metodologie e strumenti idonei a realizzare le nuove forme di controllo dovute in parte alla difficoltà di introdurre figure dotate di nuove professionalità in particolare per il controllo della qualità dei servizi erogati direttamente e tramite organismi gestionali esterni.

Nel complesso le prestazioni, l'attività organizzativa del personale dell'ente e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati, in maniera differenziata, con le procedure e le garanzie individuate sulla base anche dei risultati del controllo di gestione e sul grado di apporto al miglioramento della performance raggiunta dall'amministrazione complessivamente considerata.

⁶⁸ AA.VV. Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" Dipartimento della funzione pubblica, *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore Srl, 2006.

3.12 Osservazioni e conclusioni

L'esperienza dovrebbe aver insegnato che trattare tutte le amministrazioni allo stesso modo e cercare di indurre comportamenti virtuosi esclusivamente attraverso obblighi di legge non rappresenta la soluzione per il miglioramento effettivo dei servizi e per incrementare la produttività dei lavoratori pubblici.

Sono già tanti i casi di amministrazioni comunali che hanno manifestato la propria disaffezione nei confronti del ciclo di gestione della performance e fatto un passo indietro, sia per quanto riguarda la struttura deputata alla valutazione, alternando ad esempio l'O.I.V. al Nucleo di Valutazione e viceversa, sia con riferimento alla strumentazione da utilizzare per la valutazione ritenendo la sua adozione unicamente finalizzata a legittimare la corresponsione di premi e meriti.

Accanto a questi problemi, che hanno prodotto uno stallo nell'applicazione della riforma Brunetta, se ne pone, poi, un altro, ben più fondante e decisivo che concerne la definizione certa del concetto di produttività, un problema per buona parte generato dai diversi orientamenti dottrinali, Corte dei Conti, Aran e Mef, che sul tema della premialità, intesa in termini di produttività⁶⁹, continuano a non conciliare.

Ad oggi, le pubbliche amministrazioni hanno superato l'ostacolo e le limitazioni alla distribuzione materiale delle premialità e del riconoscimento dei meriti ai propri dipendenti dovute alle prescrizioni introdotte dalla riforma Brunetta.

⁶⁹ Per approfondimenti sul concetto di produttività si legga:

1. L'orientamento applicativo 1635 dove l'ARAN, parlando del meccanismo previsto dall'articolo 15, comma 5, del Ccnl 1.4.1999, ritiene che "Si tratta di una previsione che, ai fini della sua concreta applicazione, richiede una serie di numerosi, complessi e rigorosi adempimenti. In tale ambito, assume un carattere di assoluto rilievo e necessità la predisposizione di specifici progetti di miglioramento dei servizi, con l'indicazione degli obiettivi da conseguire, degli standard di risultato, dei tempi di realizzazione, dei sistemi di verifica a consuntivo (si dovrebbe trattare di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione o comunque individuati nell'ambito di questi).

2. Il parere della Sezione regionale di controllo del Veneto 4.5.2016, n. 263 dove: "il personale interno deve avere un ruolo importante nel loro conseguimento. Devono cioè essere "risultati ad alta intensità di lavoro", che si possono ottenere grazie ad un maggiore impegno delle persone e a maggiore disponibilità a farsi carico di problemi (per esempio, attraverso turni di lavoro più disagiati)".

Diversa è la situazione per quanto riguarda le finalità e gli obiettivi della riforma che per essere raggiunti richiedono quanto meno un'equa distribuzione degli impegni lavorativi tra le diverse amministrazioni pubbliche al fine di bilanciare il rapporto dipendenti–adempimenti attraverso l'ausilio di tecniche e sistemi di controllo manageriale (A.Spano, 2011) e per fissare adeguati indicatori e misuratori di valutazione per valutare le prestazioni restituendo così il valore pubblico all'attività di misurazione e valutazione della performance (Borgonovi, 2001).

Non è certo un caso che dal 2009 ad oggi, dopo 7 anni e 4 governi, il ciclo di gestione della performance, i sistemi di misurazione e valutazione, gli O.I.V. ed ogni altra attività inerente la misurazione e valutazione della performance stanno per essere interessati da un nuovo ciclo di riforme che si spera tengano conto di quanto prospettato in sede d'intesa Governo/OO.SS. firmata il 30 novembre 2016, in cui le parti si sono impegnate solennemente alla ripresa delle contrattazioni presso l'ARAN dopo ben 7 anni di blocco e dopo che la stessa riforma del 2009, in relazione alle complesse regole della normativa contrattuale, ha pensato bene di aggiungere misure sanzionatorie nei confronti degli enti inadempienti⁷⁰, a cui l'ordinamento ha contrapposto un provvedimento di sanatoria da applicarsi attraverso le disposizioni contenute nell'art. 4, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla l. 2 maggio 2014, n. 68, che, infatti, reca: "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"⁷¹.

Nel caso sono esposte le non poche criticità affrontate dal personale dipendente dell'amministrazione comunale di Castel Volturno in un momento

⁷⁰ L'art. 40, co. 3-*quinques*, inserito dall'art. 54, co. 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 prevede che "Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva".

⁷¹ Tali disposizioni prevedono il recupero delle somme indebitamente erogate mediante rimborso da parte dei percettori oppure a valere sui fondi degli anni successivi²³. La sanatoria è stata integrata con la legge di stabilità 2016, che consente alle regioni e agli enti locali in regola con gli obiettivi di finanza pubblica di "compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 4, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 maggio 2014, n. 68, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221, certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228" (art. 1, co. 226, l. n 208/2015).

in cui punti principale ed innovativi del decreto Brunetta dovevano iniziare a produrre gli effetti sperati.

Ciò ha stimolato la riflessione sulla circolarità tra pratica e teoria ovvero sulla consapevolezza dell'importanza degli aspetti che possono direttamente e indirettamente interferire su di un processo di rinnovamento che non è escluso, come si vedrà, può anche innescare un processo culturale teso da un lato a valorizzare le professionalità lavorative, come metodo per migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e, dall'altro a stimolare la governante politica locale ad esplicitare in maniera sempre più trasparente la propria *mission*, instaurando nuovi rapporti con la comunità servita.

La ricerca si pone l'obiettivo di individuare informazioni supplementari da utilizzare a supporto dei processi decisionali pubblici locali.

Gli impegni politici assunti discrezionalmente e individualmente possono essere reclamati in qualsiasi momento della vita di una pubblica amministrazione locale ed assumere connotati di criticità più o meno intensi a seconda della fonte da cui promanano.

Obiettivo della ricerca si spera sia anche quello di produrre un nuovo stimolo alla comunità scientifica impegnata sul settore pubblico in quanto, l'argomento è foriero di notevoli applicazioni.

L'auspicio è che a tale stimolo consegua l'individuazione di una soluzione definitiva alle deficienze ed alle inefficienze quotidianamente dimostrate dalle amministrazioni pubbliche locali ed ai differenti livelli di performance espressi da ciascuna.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BIBLIOGRAFIA

F. Albo "Il dissesto finanziario negli enti locali alla luce del decreto legislativo n. 149/2011" Azienditalia n. 3/2012

F. Archibugi, Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni. Editore: Alinea, 07/2005

M. Atelli, La riforma della finanza locale fra controlli e responsabilità, Milano, 2013

R. Bettini, *Il Principio di efficienza in scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1969

F. Bocci, *Come cambia la programmazione nei comuni*. Un commento al Decreto Legislativo 10 agosto 2014 n. 126 che introduce disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 pubblicato il 30/01/2015 sul sito: performancemanagementreview.org

E. Borgonovi, (2001), *Il concetto di valore pubblico*, in *Azienda Pubblica*, n.2-3, pp.185-189

F. Butera, B. Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009

M. Collevocchio, *Il sistema dei controlli interni e della misurazione e valutazione della performance*, "Agenda dei Comuni" 2013" Edizione Caparrini

M. Danza, *La dirigenza nella Spending review dell'art. 5 della legge 135/2012 Gli obiettivi individuali della dirigenza e i nuovi criteri di valutazione*, Articolo pubblicato su:www.italiaoggi.it il 06.10.2012

G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giorn. diritto amm.*, 2009

D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005

M. Degni, Piani di riequilibrio decisivi. Nel comune serve una specifica task force tecnica - <http://www.legautonomie.it/Documenti/Attualita/Piani-diriequilibrio-decisivi>, 2013

M. Degni, Gli enti locali e il sistema dei controlli: il decreto-legge 174/2012 e il dissesto finanziario, in: *Governare il territorio*, 7, 2014

E. Deidda Gagliardo, *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governante locale*, Giuffrè, 2007

A. Falilò, (2012), *Il dissesto finanziario negli enti locali alla vigilia dei Decreti Legislativi n. 149/2010 e n. 174/2013*. Tesi di dottorato di ricerca in economia e gestione aziendale. Università degli studi di Cagliari, 2012

D. Gay, M. Sammartino, *Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali*, Franco Angeli, 2011

M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979

V. Giannotti, Dotazione organica e fabbisogno del personale negli enti in riequilibrio finanziario. Le verifiche del Ministero dell'interno, in *La finanza locale*, 5-6, 2013

P. Ichino, *I Nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della amministrazione pubblica* Milano, Mondadori, 2006

F. Ledda, (1997), *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, 1997

N. Melideo, *I Comuni e la riscossione dei tributi. Risultati, costi, modelli organizzativi, confronti, tendenze. Un'analisi sui consuntivi 2013*, LGnet (Local Government networking), marzo 2015

F. Monteduro, 2006, *La costruzione del sistema di misurazione delle performance*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, 2006, *Misurare per decidere*, Rubbettino, pp. 49-60

M. Monteduro, L. Hinna, *La misurazione delle performances: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in Aa. Vv., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2007

R. Rennie, E. Di Filippo, *Introduzione*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione", Rubbettino Editore Srl, 2006

R. Ruffini, *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano, 2010

M. Rusciano, *A margine del memorandum per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, 236

D. SIMEOLI, *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/6, 2009

F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2007

A. Spano, *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2009

A. Storlazzi, *Il new public management. Origini e sviluppo di nuove logiche manageriali nel settore pubblico*, Kastalia Multimedia Editore, 2003

M. Tiraboschi, F. Verbaro, *Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma*, *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010

G. Vecchi, (2010), *Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della riforma Brunetta*, paper al convegno AIV 2010

G. Vecchi, (2012), *Spending review: governance senza capacità di governo. Dell'assenza di tecnostrutture pubbliche in grado di presidiare i processi di riforma amministrativa* in *Rassegna Italiana di Valutazione*, numero 53-54, Franco Angeli

G. Urbani, *La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione italiana: dalla stagione dei controlli alla spending review*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, numero 53-54, Franco Angeli, 2012

L. Zoppoli, *Legge e contrattazione collettiva all'epoca della meritocrazie*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: il passato ritorna?*, Roma, Ediesse, 2010

Giurisprudenza

-Art.143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267-

Consiglio di Stato, sez.VI, 17 febbraio 2007, n. 665
Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1490
Consiglio di Stato, Sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266
Consiglio di Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727
Consiglio di Stato, Sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340
Consiglio di Stato, Sez. III, 19 ottobre 2015, n. 4792
TAR Lazio, Roma, Sez. I, 19 maggio 2011, n. 4370
TAR Lazio, Roma, sez. I, 7 ottobre 2013 n. 8670
TAR Lazio, Roma, sez. I, 21 novembre 2013, n. 9941
TAR Lazio, sez. I , 3 giugno 2014, n. 5856

Pronunce della Corte dei Conti Rif. - Artt. 242 e seguenti, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267

-Sezione delle autonomie - Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali (esercizi 2011 e 2012), Doc. XLVI n. 1, 6 agosto 2013
-Sezione regionale di controllo per la Toscana, Delibera n. 266/2014/INPR – Linee generali di attività e programma di controllo per il 2015, dicembre 2014
-Sezione regionale di controllo per la Toscana, Relazione sulla finanza locale in Toscana, dicembre 2014
-Sezione delle autonomie - Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali (esercizio 2013), Doc. XLVI n. 3, 12 gennaio 2015
-Sezioni riunite, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 – Presidente Raffaele Squitieri, 10 febbraio 2015
-Sezioni riunite in sede di controllo, Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità, febbraio 2015
-Sezione giurisdizionale per il Piemonte, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 – Relazione del Presidente Giovanni Coppola, Torino, 5 marzo 2015
-Sezione giurisdizionale per la Puglia, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 – Relazione del Presidente Francesco Lorusso, Bari, 6 marzo 2015
-Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 – Relazione del Presidente Michael Sciascia, Campobasso, 13 marzo 2015