



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Gli Organismi indipendenti di valutazione e i Nuclei di Valutazione negli enti locali

di Vladimyr Martelli

Sommario

1. Evoluzione normativa sui controlli - Cenni; 2. Organismi indipendenti di valutazione e Nuclei di valutazione negli enti locali; 3. Competenze Oiv – Quadro sinottico e orientamenti Anac.

1. Evoluzione normativa sui controlli - Cenni

Negli ultimi tempi si sono moltiplicati gli studi sui controlli e sulle nuove forme di valutazione anche a causa delle riforme più o meno compiute che si sono cercate di attuare.

Infatti, negli ultimi venti anni la struttura organizzativa dello Stato italiano è stata notevolmente cambiata, con la ridesignazione delle competenze, attraverso riforme legislative e costituzionali. Come è noto anche l'attuale periodo storico - economico - sociale, per molteplici ragioni, è contrassegnato da una rinnovata volontà di profonde modifiche normative che tengono conto di un generale obiettivo di abbattimento dei costi e di concentrazione delle responsabilità di amministrazione in capo a meno soggetti ben identificati anche con la diminuzione dei cosiddetti livelli di governo e di responsabilità normative. Come sappiamo, cronologicamente, le riforme partirono in un momento particolare della vita politica e sociale italiana, un momento di emergenza finanziaria ed etica, il cosiddetto periodo di "tangentopoli" ove fu subito chiaro che la riduzione dei costi era solo uno degli obiettivi da perseguire accanto al miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi. L'attuale periodo ha molti aspetti

simili a quelli degli anni novanta del secolo scorso con un rinvigorismento della corruzione in tutte le sue forme (si vedano le inchieste su Mafia capitale, sul Mose o anche su Expo 2015) assieme ad una crisi economica che sta durando oltre i termini previsti. Periodi quindi che si assomigliano ma che hanno anche peculiarità diverse strettamente connesse a contesti sociali, culturali e storici diversi.

Tra i passaggi significativi della legislazione italiana relativamente ai nuovi metodi di programmazione e valutazione strategica e contabilizzazione dei risultati, tra gli anni dal 1993 al 1999, ricordiamo:

1. il Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 recante la «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego» (che ha avuto varie modifiche ed ora è recepito nel Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» cosiddetto testo unico degli impiegati civili dello Stato);

2. la Legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta "Bassanini 1") recante la «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della PA e per la semplificazione amministrativa»;
3. la Legge 3 aprile 1997, n. 94 (la cosiddetta legge "Ciampi") recante le «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega Al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato»;
4. il Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 recante «Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del Rendiconto generale dello Stato»;
5. il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Nel 2009 il legislatore, a dieci anni di distanza dal Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con la cosiddetta riforma Brunetta modificava parzialmente tale sistema con l'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» che

prevede all'art. 14 la nascita dell'organismo indipendente di valutazione (Oiv) il quale deve sostituire i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al d.lgs. n. 286/1999, esercitando, in piena autonomia, le attività ad esso riservate dalla stessa disposizione, comprese le attività di controllo strategico, riferendo, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo¹.

2. Organismi indipendenti di valutazione e Nuclei di valutazione negli enti locali

Per quanto concerne gli enti locali stante il mancato rinvio alle previsioni di cui all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, all'art. 14 del medesimo decreto viene previsto che tali enti hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'Oiv, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16; mentre, qualora intendano nominare l'Oiv, devono individuare i componenti in conformità all'art. 14 tenendo conto dei requisiti previsti dalla delibera della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche Civit², ora Anac, n. 4/2010³. In tal sen-

¹ Sull'argomento, a scopo non esaustivo, si possono leggere A. NADDEO, *Misurazione e Valutazione della Performance in Il Nuovo Ordinamento del Lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo P.A. Fondazione Lucca, 2010; nella medesima opera M. CLARICH e B.G. MATTARELLA, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo P.A. Fondazione Lucca, 2010; A. Bianco, *Guida pratica alla riforma Brunetta*, in Guida Al Pubblico Impiego - Il Sole 24 Ore, Milano, 2009.

²La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche era prevista dall'art. 13 della legge 150/2009; essa era posta in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed

eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche; il suo ruolo, era quello di irradiare, sempre con giudizio di indipendenza, atti di indirizzo, coordinamento e vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di valutazione e garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, ad avere un ruolo centrale di raccordo dell'attività svolta da tutti gli Oiv; indirizzando, coordinando e sovrintendendo all'esercizio delle loro funzioni di valutazione estendendo tali funzioni anche alle altre agenzie di valutazione. La legge del 6 novembre 2012 n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» ha individuato la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche quale Autorità nazionale anticorruzione. 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. L'art. 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito, con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», ha stabilito che «... i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che è ridenominata Autorità nazionale anticorruzione».

³ A suffragio di tale tesi alcuni studiosi, si veda a tal proposito il sito di www.gianlucabertagna.it, hanno fatto notare che la Legge 4 marzo 2009, n. 15 «Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti» all'art. 4 comma 2 lettera g) dispone di: *“prevedere che i sindaci e i presidenti delle province nominino i componenti dei nuclei di valutazione cui è affidato il compito di effettuare la valutazione dei dirigenti, secondo i criteri e le metodologie stabiliti all'organismo di cui alla lettera f), e che provvedano a confermare o revocare gli incarichi dirigenziali conformemente all'esito della valutazione”*. Quindi il legislatore del D.lgs. 150/2009 è stato un legislatore attento in quanto la Legge delega manteneva per comuni e province in vita i nuclei di valutazione. La deliberazione n. 4 del 16 febbraio 2010 riguarda la **Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009)**

so nell'ipotesi in cui gli enti locali, nella loro autonomia, non deliberino la costituzione dell'Oiv, non può verificarsi la decadenza connessa alla sostituzione dei «servizi di controllo interno comunque denominati», prevista dagli articoli 14, comma 2, e 30, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, ai quali potranno essere affidate le funzioni implicate dall'applicazione dei principi delle disposizioni richiamate dagli articoli 16 e 31 del d.lgs. n. 150/2009⁴. Nel caso di costituzione degli Oiv da parte degli enti locali bisogna tener conto degli indirizzi contenuti nella delibera n. 121/2010⁵ della Civit, ora Anac, che tra le altre cose afferma l'esclusione nella composizione dell'Oiv del Segretario Generale e del Direttore Generale poiché, nel caso contrario, si tratterebbe di una inammissibile sovrapposizione tra valutatore e valutato. Inoltre, l'Oiv deve essere composto da membri che assicurino la totale indipendenza dall'organo di indirizzo politico amministrativo, il che risulterebbe compromesso qualora si ammettesse la partecipazione delle citate figure alla formazione dell'Organismo. A sostegno della particolare situazione degli enti locali bisogna tenere pre-

⁴ Si veda in tal senso le numerose risposte a richieste specifiche dei comuni sul sito www.civit.it, oggi www.anticorruzione.it

⁵ Il profilo 6 della delibera recita: «...Considerato che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, non trova applicazione ai comuni (stante il mancato rinvio disposto dall'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009), la Commissione ritiene che rientri nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l'Organismo indipendente di Valutazione (Oiv). Occorre, tuttavia, precisare che, nell'ipotesi in cui il Comune opti per la costituzione dell'OIV, trova diretta applicazione l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009; ne consegue che:

- non possono essere nominati, quali componenti dell'OIV, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali), come previsto nella delibera CIVIT n. 4/2010 e nelle risposte a quesiti pubblicate sul sito istituzionale www.civit.it;
- le nomine dei componenti devono essere conferite tenendo conto di quanto previsto dal comma 8 del citato articolo 14 in tema di incompatibilità...».

sente, come abbiamo già affermato, che l'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 non costituisce per gli enti locali né norma imperativa da rispettare senza adeguamenti e neppure disposizione a cui si devono adeguare, bensì principi ai quali fare riferimento. Tale articolo non è neanche richiamato dall'art. 16 e dall'art. 74 della riforma. È quindi precisa scelta del legislatore dare piena autonomia alle Regioni ed anche agli enti locali. Inoltre come sappiamo il d.lgs. n. 150/2009 disapplica le disposizioni sui controlli interni di cui al d.lgs. n. 286/1999 portando in capo agli Oiv tutto il sistema dei controlli interni. Per gli enti locali, però, rimane in vita l'art. 147 del d.lgs. 267/2000, recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», (Tuel) che prevede: «gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». Lo stesso articolo 147 del Tuel afferma che l'organizzazione dei controlli interni è effettuata dagli enti locali anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. L'autonomia quindi permane poiché l'applicazione della Riforma Brunetta deve passare, per alcuni versi, attraverso il recepimento che avviene con il filtro dei protocolli d'intesa tra Anci e Civit (Anac), tra Upi e Civit (Anac) e

tra la Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome e Civit/Anac. Ciò premesso, cosa si può dire sulla costituzione degli Oiv negli enti locali? Innanzitutto il fatto di sostituire i nuclei di valutazione con gli Oiv può essere mera facoltà, ovvero gli enti possono mantenere in vita i nuclei di valutazione e mantenere in capo ad essi le funzioni che ritengono più consone con le proprie finalità, decidendo i requisiti dei membri dei Nuclei di Valutazione o degli Oiv, anche con riferimento alle indicazioni dell'art. 14 e alle indicazioni della ex Civit, prevedendo il tutto nel regolamento sull'organizzazione degli uffici e servizi. Di converso, nell'ipotesi in cui l'ente opti per la costituzione dell'Oiv, trova diretta applicazione l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009; quindi, non possono essere nominati, quali componenti dell'Oiv, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali)⁶. Le nomine dei componenti devono essere conferite tenendo conto di quanto previsto dal comma 8 del citato articolo 14 in tema di incompatibilità⁷. Se invece

⁶ Alcuni studiosi (G. BERTAGNA, R. NOBILE) hanno fatto notare però che invece sarebbe opportuna la presenza nell'Oiv di un soggetto interno che vive nell'ente locale nel quotidiano, come il Segretario Generale, in grado di supportare le valutazioni sui comportamenti dei dipendenti, soprattutto negli enti di minore dimensione. Mentre tale problema non sussisterebbe in caso di opzione per la conferma del nucleo di valutazione, procedendo come in passato, se si optasse per l'Oiv sarebbe opportuna la presenza di tale figura all'interno dello stesso o almeno nella struttura a supporto dell'Organismo. Si veda anche la pubblicazione di G. BERTAGNA, P. ALDIGERI, *I soggetti della valutazione*, approfondimento n. 60, febbraio 2015, in *Publika*, che si può scaricare dal sito www.gianlucabertagna.it

⁷ Si veda a tal proposito anche il parere della Corte dei Conti Lombardia n. 325/2011 che afferma: «...Costituisce, pertanto, una facoltà e non un obbligo per gli enti comunali l'adeguamento del proprio ordinamento alla previsione contenuta nell'art. 14 del d.lgs. 150/2009. Qualora l'ente comunale dovesse optare per la scelta di costituire l'Organismo Indipendente di Valutazione (Oiv), questo dovrà conformarsi ai principi dettati dall'art. 14

L'Amministrazione optasse per la costituzione di un organismo che non soddisfi i requisiti di cui al citato articolo 14, tale organismo non può essere definito come Organismo indipendente di valutazione.

Il tema è stato anche affrontato dall'Anci che ha sottolineato:

- qualora le amministrazioni optino per la costituzione *ex novo* di un organismo deputato alla valutazione oppure riformino i preesistenti nuclei di valutazione, istituendo organi espressamente qualificati come Oiv, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera a), dotandoli espressamente, tramite il richiamo all'art.14 del d.lgs. n. 150/2009, delle funzioni ivi rassegnate, le stesse sono tenute ad applicare nel dettaglio le previsioni recate dall'art. 14 medesimo e a conformarsi alle indicazioni contenute nelle deliberazioni Anac (n. 4/2010, n. 107/2010, n. 12/2013), nonché a richiedere il parere preventivo dell'Autorità, prima di procedere ad affidare l'incarico ai singoli componenti;
- qualora, invece, le amministrazioni riformino i preesistenti nuclei di valutazione o istituiscano *ex novo* i soggetti deputati, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera a), d.lgs. n. 150/2009 e coerentemente con la *ratio* complessiva del d.lgs. 150/2009 – nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e regolamentare – non richiamino espressamente, in applicazione, l'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, optando, invece, per una diversa denominazione ed articolazione funzionale, non sono tenute ad

applicare le previsioni di dettaglio recate dall'art. 14 e le relative indicazioni interpretative fornite nelle citate deliberazioni dell'Anac.

L'ente locale è stato quindi posto di fronte ad una scelta. Continuare a mantenere o costituire *ex novo* il nucleo di valutazione, definendone autonomamente l'articolazione della composizione ed assegnandogli funzioni anche differenziate rispetto a quelle previste dal citato articolo 7, ma comunque nel rispetto dei principi da questo definiti, oppure nominare l'Oiv, non potendo però, in tal caso, prescindere dall'applicazione *in toto* delle regole e delle condizioni previste dall'articolo 14. Ad oggi si può dire che la maggior parte degli enti locali abbia deciso di continuare a mantenere i nuclei di valutazione costituendone di nuovi.

Il Nucleo di valutazione nel sistema precedente alla riforma seppur operava in posizione di autonomia ed indipendenza, era comunque caratterizzato da un legame molto stretto con l'organo di vertice politico, riferendo ad esso in via riservata ed esclusiva. Quindi il nucleo si connotava come un organo tecnico di supporto all'organo politico, rispondendo a questi in via primaria in merito alle attività svolte. Di conseguenza le decisioni dipendevano prevalentemente dall'organo politico che, come sappiamo, spesso si muove in relazione alla necessità di avere un consenso interno alla struttura ed una non conflittualità con i sindacati. L'Oiv si caratterizza, invece, per un legame non solo con l'organo di vertice politico, anche se non è strutturato all'interno degli uffici di diretta collaborazione, ma anche se non soprattutto per un legame più forte con gli organi di controllo esterno, ovvero Corte dei Conti, Civit oggi Anac, Funzione Pubblica, ecc., nella veste di garante e certificatore dell'intero sistema di performance management. Quello che abbiamo appena accennato vale in generale per gli Oiv delle Amministrazioni centrali ma anche per

cit.. Conseguentemente non possono essere nominati, quali componenti dell'Oiv, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali) e le nomine dei componenti devono essere conferite "senza nuovi o maggiori oneri" per la finanza dell'ente comunale».

quelli costituiti presso gli enti locali. Negli enti locali, però, la loro costituzione ci aiuta anche ad individuare quali sono i cambiamenti concreti, i punti di contatto e le differenze che si prospettano rispetto ai nuclei di valutazione. Se si prende in considerazione il documento Anci – Ciclo della performance⁸, le funzioni dell'Oiv sono declinate in maniera semplificata sorvolando su alcuni aspetti fondamentali che risultano invece essere importanti come ad esempio le funzioni attribuite direttamente ai sensi dall'art. 7 del decreto ed applicabili agli enti locali, come la misurazione della performance organizzativa dell'ente. Irrisolta secondo le indicazioni dell'Ance risulta essere la relazione che si dovrebbe instaurare tra Oiv ente locale e Commissione nazionale Anci, ovvero se le criticità debbono essere comunicate all'Anac o alla citata Commissione dell'Ance. Inoltre, negli enti locali, il nucleo di valutazione, ai sensi della normativa contrattuale di riferimento, aveva una parte attiva nella pesatura delle posizioni dirigenziali o nella definizione della metodologia di pesatura delle posizioni organizzative. Tale funzione non rientrerebbe in quelle previste dalla norma per gli Oiv anche se è plausibile pensare che queste rientrino in quelle generali legate alla verifica della corretta applicazione del sistema premiale⁹. I principali elementi di discontinuità tra il vecchio nucleo di valutazione e l'Oiv riguardano il sistema di trasparenza ed integrità ed il presidio complessivo del sistema di gestione della performance. La promozione e verifica degli obblighi di trasparenza

⁸

www.performanceemerito.anci.it/DocumentazioneGiuridica.aspx

⁹ Nei nuclei da valutazione la normativa di riferimento concernente le valutazioni è riconducibile alla contrattazione collettiva; ovvero per i dirigenti oltre all'art. 147 del d.lgs. n.267/2000, gli artt. 23, 23-bis, 23-ter del CCNLDir 10.04.1996 e art. 14 CCNLDir 23.12.1999, artt. 26 e 29 CCNLDir del 23.12.1999, per i dipendenti art.6 CCNLDip del 31.03.1999 e art. 37 CCNLDip 22.10.2004.

e di integrità sono una nuova responsabilità per l'Oiv. Una continuità con i nuclei invece viene rappresentata dalla verifica periodica della rispondenza delle determinazioni organizzative dei dirigenti ai principi generali presenti nell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, nonché la proposta di correttivi. Un altro aspetto di continuità è presente anche nell'esercizio delle attività di controllo strategico stabilite per gli Oiv nella nuova norma (art. 14, comma 2) mentre per i nuclei il supporto per la definizione degli strumenti per il controllo strategico è stabilito nell'art. 147, comma 1, lettera d) del Tuel. Esistono quindi molti punti di continuità e di raccordo tra nuclei di valutazione e Oiv, nonostante ciò il nuovo organismo ha caratteristiche di autonomia, terzietà ed indipendenza più evidenti rispetto al nucleo di valutazione. Le stesse fonti che ne regolano le funzioni evidenziano quanto appena affermato: per i nuclei la disciplina delle funzioni trova svariati riferimenti nella contrattazione collettiva mentre quella per gli Oiv, figlia di un momento storico che vede il tentativo da parte del legislatore di rinunciare in via generale alla concertazione riducendo quindi il peso delle relazioni sindacali, trae la propria origine dalla normativa, dagli atti di indirizzo per gli enti locali e dai regolamenti interni degli enti¹⁰.

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, ha modificato e potenziato il sistema dei controlli interni per gli enti locali, introducendo peraltro tre nuove tipologie di controlli (il controllo degli equilibri finanziari, il controllo sugli organismi gestionali esterni all'ente, il controllo della qualità dei servizi), esplicitando il controllo di regolarità amministrativa e contabile e differenziando l'attivazione di alcu-

¹⁰ M. BERTOCCHI, L. BISIO, G. LATELLA, *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, 2011, Sant'Angelo di Romagna (RN), p. 120.

ni controlli in funzione della dimensione espressa in termini di abitanti.

Nella nuova formulazione dell'articolo non compare più la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, precedentemente annoverata tra i controlli interni dell'ente.

E' rimasta invariata per gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, la possibilità di disciplinare il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga ai principi di cui al d.lgs. n. 286/99.

Sono stati, invece, dettagliati gli attori dell'organizzazione del sistema dei controlli interni citata dalla nuova norma, che sono attualmente rappresentati dal segretario generale, dal direttore generale (ove previsto), dai responsabili dei servizi e dalle unità di controllo, laddove previste.

A cinque anni dalla Riforma Brunetta l'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante

Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha, infatti, previsto, oltre al trasferimento delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance dall'Anac al Dipartimento della fun-

zione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, la delega al Governo per l'adozione di un regolamento – entro 180 giorni dall'entrata in vigore della norma ma attualmente non ancora emanato– per riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance, con riferimento alla/al:

a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della performance, organizzativa e individuale, anche utilizzando le risorse disponibili derivanti dai piani di razionalizzazione di cui all'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98;

b) progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria;

e) raccordo con il sistema dei controlli interni;

d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;

e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

3. Competenze Oiv – Quadro sinottico e orientamenti Anac

Sembra utile a questo punto riportare uno schema sintetico con riferimento alle delibere Civit/Anac e ad alcuni orientamenti della medesima autorità sulle competenze degli Oiv:

Norma	Attività	Riferimenti delibere ex CIVIT Ora ANAC
<p>Art. 14 D.lgs. n. 150/2009</p> <p>Le indicazioni previste dal comma 4 lettera a) dell'articolo in argomento possono essere un parametro di riferimento</p>	<p>Monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso.</p>	<p>Sul Monitoraggio la n. 23/2013 Monitoraggio</p> <p>In materia di trasparenza: n. 150/2010; 2/2012; 50/2013; 71/2013; 77/2013; 148/2014</p>

anche per gli enti locali		
	Comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e di amministrazione, nonché alla Corte dei Conti, all'ispettorato della funzione pubblica e all'ANAC.	
Art 10 d.lgs. n. 150/2009, per gli enti locali nei limiti dell'art. 16 del medesimo articolo salvi i protocolli stipulati con ANMCI e UPI	Valida la relazione sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione.	n. 6/2012 aggiornata a luglio 2013
	Garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione.	Parametro di riferimento la delibera n. 23/2013
	Propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi.	
	È responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dall'Autorità	1/2012; 6/2013
comma 5 dell'art. 54 del d.lgs.165/2001 obblighi connessi al codice di comportamento	Promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.	75/2013

<p>art. 57 del d.lgs. 165/2001 (CUG)</p>	<p>Verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità</p>	
	<p>Cura annualmente la realizzazione di indagini volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce all'ANAC.</p>	
<p>definizione degli indicatori di efficienza e di efficacia (l. n. 94/1997)</p>	<p>L'OIV può effettuare una attività di supporto nei confronti dei centri di responsabilità amministrativa nella scelta degli indicatori di efficienza e di efficacia più appropriati; però l'individuazione degli stessi è affidata all'amministrazione.</p>	
	<p>attività di controllo strategico, riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo</p>	<p>Decreto Legge n. 174/2012; tale controllo è previsto che venga esercitato da un'unità posta sotto la direzione del direttore generale, se esistente, o del segretario comunale, che elabora rapporti periodici da trasmettere alla Giunta e al Consiglio (147-ter Tuel)</p>

Contratto Enti locali l'OIV sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati e, pertanto, assume altresì tutti gli adempimenti che contrattazione e legge affidano a questi ultimi.	art. 22 CCNL 1° aprile 1999 (Enti locali) – riduzione di orario	
Contratto Enti locali	art. 15 CCNL 1° aprile 1999 (Enti locali) – integrazione delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività	
	art. 36 d.lgs. 165/2001 – monitoraggio lavoro flessibile	

Alcuni dei concetti che abbiamo tentato di delineare sono stati ribaditi anche dall'ANAC, nella sezione orientamenti e nelle risposte date alle domande frequenti¹¹.

In particolare l'Anac ha più volte ribadito che le Regioni, gli enti locali e i rispettivi enti, nonché le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, stante il mancato rinvio dell'art. 16, c. 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 all'art. 14 dello stesso decreto, hanno facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'Oiv, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2009 indicate nel citato art. 16. Qualora però procedano alla nomina dell'Oiv, devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14 e tenendo conto dei requisiti previsti dalla delibera n. 4 del 2010, come integrata dalle delibere n. 107 del 2010, n. 27 del 2012, n. 12 del 2013, e, per le nomine successive alla delibera n.

23 del 2012, chiedere il parere preventivo alla Commissione.

Per quanto concerne le regioni, l'Anac ha sottolineato che le stesse, qualora abbiano recepito nel proprio ordinamento i principi contenuti nel d.lgs. n. 150 del 2009, con appositi atti normativi, sono tenute ad attenersi alla disciplina adottata e, qualora per la costituzione dell'Oiv tale normativa regionale preveda la richiesta di parere all'Autorità, le Regioni sono tenute a rispettare detta previsione. Di converso, qualora la legge regionale di adeguamento ai principi del d.lgs. n. 150/2009 non contenga un richiamo espresso al citato decreto e, in particolare, all'art. 14, comma 3, non vi è in sostanza un problema di coordinamento tra i requisiti previsti dalla delibera n. 12/2013 concernente i **Requisiti e il procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione** con quelli fissati a livello regionale, e quindi il riferimento principale rimane la legge regionale di recepimento; nel caso la regione

¹¹<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/OIV>.

voglia comunque chiedere il parere alla Autorità la stessa è chiamata a verificare esclusivamente il rispetto dei requisiti in funzione del richiamato art. 14 e non in funzione di quanto stabilito nella legge regionale di recepimento.

Le modifiche statutarie e regolamentari adottate dagli enti locali, che hanno provveduto a sostituire l'Oiv con il Nucleo di Valutazione, non determinano la decadenza dell'Oiv che resta in carica fino alla sua naturale scadenza. Comunque, ai sensi del richiamato art. 16 del decreto non rientra nell'ambito di competenza dell'Autorità la valutazione dei requisiti in possesso dei componenti dei nuclei di valutazione poiché nella fattispecie l'ambito di competenza dell'Autorità è circoscritto ai componenti dell'Oiv. Negli enti locali ed in particolare nei comuni, può definirsi ente di piccole dimensioni, ai fini della deroga al principio di esclusività di cui al punto 9 della delibera n. 12 del 2013¹², un comune con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti o una forma associativa tra i comuni avente la medesima popolazione. Il principio di esclusività del rapporto di cui al punto 9 della delibera n. 12/2013 può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche

affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal curriculum. In tutto questo, come affermato più volte ed in considerazione del carattere di indipendenza che contraddistingue l'organismo, l'Anac ha affermato più volte che l'incarico di componente dell'Oiv non può essere considerato alla stregua di una nomina fiduciaria, anche alla luce di quanto previsto dal punto 10 della delibera n. 12 del 2013 a garanzia dell'indipendenza; peraltro, l'eventuale revoca dell'incarico prima della scadenza deve essere adeguatamente motivata e preceduta dal parere della stessa Autorità.

¹² Si riporta il citato punto 9 «Nessun componente può appartenere contemporaneamente a più Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione. Il principio di esclusività può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal curriculum. L'assenza o l'eventuale contemporanea presenza in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione deve essere oggetto di dichiarazione sottoscritta dal candidato che deve essere trasmessa dall'amministrazione alla Commissione. Si segnala l'opportunità di evitare che le amministrazioni procedano a nomine incrociate, nel senso che l'appartenente a una amministrazione sia nominato componente dell'OIV di un'altra amministrazione che ha come componente dell'OIV persona appartenente all'amministrazione del candidato».