

## CAPITOLO 3

### GLI ADEMPIMENTI

SOMMARIO: §1. Premessa. – §2. Gli adempimenti di competenza del Consiglio comunale. – §2.1. Adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. – §3. Gli adempimenti di competenza del Sindaco. – §3.1. Nomina dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*. – §3.2. L'attività di raccordo tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo. – §4. Gli adempimenti di competenza della Giunta comunale. – §4.1. Attivazione sul sito istituzionale della sezione Trasparenza, valutazione e merito. – §4.2. L'organizzazione del supporto strategico da parte dei dirigenti e/o degli apicali responsabili di servizi.

#### 1. Premessa

In sede di prima attuazione del D.Lgs. 150/09 occorre compiere in via preliminare la distinzione tra gli adempimenti che hanno natura strutturale e gli adempimenti che hanno natura gestionale.

Appartengono alla prima tipologia gli adempimenti che devono essere assolti per rendere possibile l'avvio della riforma, quali quelli inerenti gli interventi sui regolamenti o quelli inerenti l'attivazione di nuovi uffici e la contestuale soppressione di uffici esistenti.

Appartengono alla seconda tipologia gli adempimenti che devono essere assolti in corso di esercizio (ma comunque prima del 31 dicembre 2010) per ottemperare alle innovazioni introdotte dalla riforma in tempo utile per assicurare la gestione dell'ente nell'anno successivo. Il riferimento va agli adempimenti inerenti le attività di programmazione su base triennale con obbligo di adeguamento su base annuale e a quelli inerenti la predisposizione di quanto necessario per l'espletamento delle attività di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e delle *performance* individuali.

Per quanto riguarda la scansione dei tempi di espletamento dei conseguenti interventi è necessario tenere presente che gli adempimenti di prevalente carattere strutturale è opportuno che vengano impostati

e completati nel corso dei primi tre trimestri del 2010 (e cioè in tempo utile per essere utilizzabili dal processo formativo della programmazione dell'ente per l'anno 2011, in modo da consentire di definire, attraverso essa, la gestione dell'esercizio successivo), il che ribadisce la necessità di impostare senza indugi il lavoro che deve essere compiuto, anche in considerazione che l'*iter* formativo di alcuni di essi è lungo e farraginoso, con particolare riferimento agli interventi da compiere sullo statuto e sui regolamenti di carattere generale.

Quanto agli adempimenti inerenti l'attività gestionale, essi devono accompagnare temporalmente l'attività di predisposizione ed adozione della programmazione dell'esercizio 2011, e quindi essere impostati e compiuti tra il quarto trimestre 2010 ed il mese di gennaio 2011.

La riforma Brunetta risente però del suo essere stata scritta pensando all'organizzazione del lavoro nell'amministrazione centrale dello Stato. Applicata agli enti locali, come disposto dal suo articolo 16, essa rivela una scarsa conoscenza delle competenze e dei rapporti che per legge regolano i rapporti tra gli organi amministrativi dell'ente, e tra essi e la dirigenza. Ad esempio, in materia di definizione degli obiettivi che l'ente intende conseguire, l'articolo 5, comma 1, prevede che:

- gli obiettivi vengano definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- detti organi, prima di definire gli obiettivi, devono sentire i vertici dell'amministrazione;
- detti vertici, prima di esprimersi, devono consultare i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Il procedimento definito dal comma 1 dell'articolo 5 mal si raccorda con quanto in materia disposto dal T.U.E.L., D.Lgs. 267/2000. Il T.U.E.L. individua il Consiglio quale organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo (art. 42, c. 1), mentre la Giunta è un organo esecutivo che collabora con il Sindaco e riferisce al Consiglio (art. 48, c. 2) ma è competente in via esclusiva per l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 48, c. 3). Il Sindaco, per parte sua, è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune (art. 50, c. 1), unico abilitato a nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, ed ad attribuire e definire gli incarichi dirigenziali (art. 50, c. 10).

Alla luce dell'impianto definito dal T.U.E.L., il procedimento definito dal comma 1 dell'articolo 5 del D.Lgs. 150/09 dovrebbe articolarsi, in sede operativa, nel modo seguente:

- gli obiettivi vengono definiti dal Consiglio comunale;
- il Consiglio, prima di definire gli obiettivi, deve sentire il Sindaco;
- il Sindaco, prima di esprimersi, deve consultare i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Poiché oggetto di disciplina è il ciclo di gestione della *performance* (art. 4), prendendo in considerazione sia la *performance* organizzativa sia la *performance* individuale (art. 4, c. 2, lett. d), appare di tutta evidenza che tale procedimento può essere applicato per quanto attiene la *performance* organizzativa, ma che esso non può essere applicato per quanto attiene la *performance* individuale essendo le lettere *d*) e *e*) del comma 2 dell'articolo 4 conflittuali con le competenze attribuite dall'articolo 48, c. 3, del T.U.E.L. alla Giunta comunale.

Certamente la riforma Brunetta, nel collocare l'articolo 5 (attraverso il suo articolo 16) tra le materie oggetto di adeguamento degli ordinamenti locali, intende riferirsi ai regolamenti di organizzazione ed eventualmente al regolamento di contabilità e non certo a modifiche del T.U.E.L. che, in materia, opera in armonia con il dettato costituzionale.

Resta il fatto che il modo con il quale il comma 1 dell'articolo 5 del decreto è stato scritto solleva delicati problemi su quali siano, in termini operativi, le competenze che sono chiamate in causa, con specifico riferimento all'organo 'Giunta'. In merito l'estensore di questa Guida ritiene che, ad esempio, l'attività di consultazione dei dirigenti o dei responsabili delle unità organizzative non debba essere compiuta né dal Sindaco né dall'organo Consiglio, in quanto organi elettivi titolari della *governance* della decisione pubblica, ma, come opportunamente definito prima dalla L. 127/97 e poi dal T.U.E.L., tale attività debba essere riservata in via esclusiva all'organo Giunta, in corrispondenza con il dettato dell'articolo 48, comma 2, del T.U.E.L., e al direttore generale o, in sua assenza, al segretario comunale.

Del pari si ritiene, per restare all'esempio, che la definizione degli obiettivi che si intendono conseguire attraverso la gestione rientri nella competenza dell'organo Consiglio, in quanto la definizione degli obiettivi è componente fisiologica della Relazione Previsionale e Programmatica; ma che la assegnazione degli obiettivi rientri, per esplicita previsione del T.U.E.L., nella competenza del Sindaco; e che la definizione degli indicatori da utilizzare per il monitoraggio e la valutazione di *performance* degli obiettivi rientri nella competenza dell'organo Giunta, abilitato a definire gli stessi o collocandoli all'interno del Piano Esecutivo della Gestione o procedendo all'adozione di specifiche misure di organizzazione.

E poiché l'incertezza nella identificazione dei ruoli che devono essere svolti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo si manifesta in molte parti dell'impianto della riforma, si invita ad operare con estrema attenzione nel procedere agli adeguamenti richiesti, avendo ben chiaro in testa, prima di porre mano ad ogni singolo adeguamento, 'il chi deve fare che cosa'.

## 2. Gli adempimenti di competenza del Consiglio comunale

Il *modus operandi* della riforma può indurre a ritenere, dando una interpretazione maliziosa ad alcuni passaggi del suo impianto, che si sia in presenza di un intento del legislatore volto a ridurre i diritti di autonomia statutaria, organizzativa e gestionale, di cui i comuni sono titolari per volontà costituzionale ribadita da una legge di carattere generale quale è il Testo Unico. E che il filo conduttore del decreto sia guidato da una volontà di rivolgersi agli enti locali territoriali considerandoli come ‘articolazione di prossimità’ della pubblica amministrazione.

L’aver affidato ad un soggetto terzo (la Commissione centrale, di cui all’articolo 14) il compito di definire le linee guida dell’attività di misurazione e valutazione della *performance*; l’aver inserito le associazioni di consumatori ed utenti all’interno dell’*iter* formativo di alcune importanti decisioni pubbliche; l’aver affidato all’Organismo indipendente di valutazione della *performance* un compito di *input-output* tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo e la Commissione centrale: sono segnali di una volontà univoca in direzione di una omologazione governata centralmente che legittima l’insorgere delle interpretazioni maliziose cui sopra si faceva riferimento.

A fronte delle preoccupazioni sopra rappresentate, elemento positivo di questa attività di omologazione del lavoro delle amministrazioni pubbliche è il ruolo più ampio assegnato dalla riforma ai diritti dei cittadini, singoli o associati, il che, nel mentre dilata anche concettualmente il principio fondativo dell’istituto della rappresentanza, determina in parallelo un maggiore e significativo coinvolgimento dell’organo ‘Consiglio’, sia a livello strutturale che a livello gestionale, nell’assunzione delle decisioni pubbliche aventi per oggetto la disciplina dell’organizzazione del lavoro all’interno dell’ente.

Per effetto delle disposizioni introdotte dalla norma il Consiglio comunale è tenuto infatti non solo ad intervenire sul proprio statuto adeguandolo in modo conseguente, ma anche a procedere ad una rivisitazione di carattere generale dei suoi più importanti regolamenti, e nello stesso tempo ad ampliare l’area degli indirizzi di carattere generale da adottare, riappropriandosi di prerogative che negli ultimi anni erano state ‘espropriate’ dalle iniziative di impulso all’azione amministrativa poste in essere dal Sindaco e dalle conseguenti attività di proposta poste in essere dalla Giunta.

L’aver rafforzato il ruolo del Consiglio comunale attraverso la dilatazione dell’area delle direttive e degli indirizzi di carattere generale attraverso le quali ‘guidare e canalizzare’ l’operato dell’organo

‘Giunta’ nella attività di assunzione di corrispondenti interventi attuativi, anche di natura regolamentare, è un modo intelligente per diminuire gli eventuali gap esistenti tra la pubblica amministrazione locale ed i cittadini, anche se i risultati effettivi della inversione di tendenza ipotizzata dalla riforma dovranno superare la prova della sperimentazione sul campo.

Con le precisazioni di cui sopra, va rilevato che a livello strutturale gli adempimenti di competenza del Consiglio sono i seguenti:

ADEMPIMENTI DEL CONSIGLIO AVENTI CONNOTATO STRUTTURALE	
Adeguamento dello Statuto comunale	(Tit. II, art. 16)
Adeguamento del Regolamento di disciplina del funzionamento del Consiglio comunale	(Tit. II, art. 16)
Fissazione di indirizzi generali in materia di adeguamento del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi	(Tit. II, art. 16)
Fissazione di indirizzi generali in materia di adeguamento del Regolamento di organizzazione del personale e dell'accesso	(Tit. II, art. 16)
Fissazione di indirizzi generali in materia di adeguamento del Regolamento di disciplina del procedimento amministrativo	(L. 69/09)
Fissazione di indirizzi generali in materia di adozione del Regolamento di disciplina della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 3, c. 4)
Fissazione di indirizzi per l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 7, c. 1)
Fissazione di indirizzi in materia di informazioni sulle misurazioni e valutazioni della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 3, c. 3)
Adozione del Regolamento di disciplina della comunicazione istituzionale	(Tit. II, art. 11)

Come si vede sono stati inseriti in Tabella molte decisioni pubbliche aventi per oggetto la fissazione di indirizzi di carattere generale. Ciò è

conseguente alla ‘esternalizzazione’ (coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi organizzativi della gestione) che caratterizza l’intero impianto della riforma, in nome di una significativa dilatazione dei principi di trasparenza e di integrità.

Del pari si è collocato all’interno degli adempimenti di competenza del Consiglio comunale l’adozione del Regolamento di disciplina della comunicazione istituzionale in considerazione del fatto che tale materia viene disciplinata con una duplice valenza, di raccordo tra i vari comparti della pubblica amministrazione e di integrazione tra i criteri che devono sovrintendere all’espletamento dei processi organizzativi ed il diritto a conoscere quei processi da parte dei cittadini consumatori o fruitori dei servizi erogati.

Passando ad esaminare gli adempimenti aventi connotato gestionale è indispensabile ricordare, in via preliminare, che, di norma, il governo della gestione dell’ente viene esercitato dall’organo ‘Giunta’; e che in materia di gestione il Consiglio ha competenza, per espressa previsione del T.U.E.L., ad assumere decisioni pubbliche solo per procedere all’adozione degli atti fondamentali tra i quali, come è noto, sono collocati gli strumenti di bilancio e gli strumenti di rendicontazione.

Consegue da questo limite che tutti gli adempimenti aventi connotato gestionale richiesti dalla riforma Brunetta per i quali è chiamata ad operare la competenza a decidere del Consiglio comunale intanto devono essere compiuti in quanto collocabili, direttamente o indirettamente, all’interno degli atti fondamentali dell’ente.

Già attualmente è così. Il piano triennale delle opere pubbliche, il piano triennale delle assunzioni, il piano delle attività formative (e molte altre analoghe decisioni) sono collocati all’interno della competenza del Consiglio in quanto assunti quali componenti della programmazione della gestione, ed in quanto tali presi in considerazione come atti fondamentali.

La riforma Brunetta amplia l’area della programmazione della gestione, in particolare attraverso il disposto degli articoli 10 e 11. Spetta però ai singoli comuni decidere se procedere all’assunzione di specifiche decisioni pubbliche o se collocare quelle decisioni all’interno di altri atti di programmazione già esistenti.

La scelta dipende dal livello di intensità che i singoli enti locali intendono riconoscere ai nuovi principi introdotti dalla riforma in materia di funzionamento della pubblica amministrazione. E poiché si tratta di principi molto importanti per la riqualificazione dell’immagine del lavoro delle amministrazioni pubbliche, appare opportuno che le corrispondenti decisioni vengano assunte con atti amministrativi autonomi, attraverso l’attività indicata dalla sottostante tabella:

ADEMPIMENTI DEL CONSIGLIO AVENTI CONNOTATO GESTIONALE	
Adozione di indirizzi per la costituzione di un Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 14, c. 1)
Nomina dell'Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 14, c. 7)
Approvazione della Relazione sulla <i>performance</i> (entro il 30 giugno di ogni anno)	(Tit. II, art. 10, c. 1, lett. b)
Adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	(Tit. II, art. 11, c. 2)
Emanazione di direttive generali contenenti gli indirizzi strategici per promuovere la cultura della responsabilità all'interno dell'ente	(Tit. II, art. 15, c. 2, lett. a)
Individuazione (all'inizio di ogni esercizio) dei servizi erogati	(Tit. II, art. 11, c. 4)

È tuttavia evidente che le ‘invasioni di campo’ affidate al Consiglio in materia di gestione non possono essere limitate alle decisioni correlate all'adozione di atti di programmazione della gestione. Esiste un esercizio di ruolo, collegato all'esercizio dell'istituto della rappresentanza, che non può e non deve essere ignorato. Già oggi, ad esempio, il T.U.E.L. prevede che il Sindaco debba informare (entro il mese di settembre) il Consiglio sullo stato di attuazione dei programmi dell'ente, e che l'organo elettivo si debba pronunciare sui contenuti della comunicazione attraverso l'adozione di uno specifico provvedimento.

La riforma prevede una analoga attività di referto-decisione (art. 10, c. 1, lett. b), da compiere entro il 30 giugno di ogni anno, avente per oggetto la Relazione sulla *performance*. Viene introdotta in tal modo una ulteriore occasione di visibilità anche esterna dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa. Il provvedimento assunto a settembre dà conto, infatti, dello stato di salute dei programmi dell'ente in corso di esercizio; mentre il provvedimento assunto a giugno dà conto dello stato di salute dei programmi dell'ente con riferimento all'esercizio precedente, e cioè a consuntivo: ne consegue che il primo provvedimento è interno al processo decisionale che accompagna la programmazione dell'ente,

mentre il secondo è interno al processo decisionale che accompagna la sua rendicontazione.

Stante il rigore e la completezza con i quali il T.U.E.L. disciplina l'attività di rendicontazione, è agevole rendersi conto che attraverso la Relazione sulla *performance* il legislatore persegue un obiettivo del quale è evidente l'intento di conseguire un risultato politico e non quello, come formalmente affermato, di aumentare la trasparenza dell'organizzazione del lavoro pubblico. E tuttavia, poiché questo adempimento è richiesto dalla riforma, esso deve essere ottemperato.

### ***2.1. Adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità***

È doveroso motivare le ragioni che sono alla base della collocazione di questo Programma triennale all'interno della competenza del Consiglio comunale. Esse sono contenute nel comma 1 dell'articolo 11, con il quale la trasparenza viene in larga misura espropriata dei suoi contenuti organizzativi e procedurali e innervata con contenuti di interesse pubblico generale fortemente incardinati con la cultura della responsabilità.

Se la norma colloca la trasparenza e l'integrità (principi assunti come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, e quindi poste sotto lo scudo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione) all'interno della cultura della responsabilità, allora diviene indispensabile che a decidere su di essa sia l'organo che ha la responsabilità primaria del governo dell'ente, attraverso le decisioni che assume, e cioè il Consiglio comunale.

La trasparenza viene infatti intesa dalla norma come accessibilità totale:

- delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione;
- degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali;
- dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti.

Così intesa, essa chiama in causa direttamente il Sindaco, nella sua qualità di responsabile dell'amministrazione del Comune, ed il Consiglio, nella sua qualità di titolare della *governance* delle decisioni pubbliche attraverso le quali l'ente regola la propria azione amministrativa.

Ne consegue che l'*iter* formativo dell'adozione del Programma deve prevedere una attività di impulso da parte del Sindaco, tale da tradursi nella presentazione di precise proposte, alla quale deve seguire una

attività dibattimentale in seno al Consiglio al termine della quale procedere all'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Anomalo rispetto all'*iter* formativo sopra indicato, perché lesivo della autonomia gestionale ed organizzativa dell'ente locale, appare essere il disposto dell'articolo 13, comma 6, lettera *f*, laddove prevede che la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche “adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”. Si tratta di un disposto che contraddice concettualmente i principi fondativi della cultura della responsabilità, perché di fatto deresponsabilizza gli organi di indirizzo politico-amministrativo del Comune (Sindaco e Consiglio) circa i contenuti del Programma triennale, con il risultato di dare alla sua adozione il connotato prevalente dell'atto dovuto, e non, come sarebbe stato preferibile, in una occasione attraverso la quale impegnare l'intero organo elettivo in una corale assunzione di responsabilità in materia di trasparenza ed integrità dell'azione amministrativa.

Peraltro le linee guida del Programma sono già definite dall'articolo 11 della riforma, attraverso i commi 2, 3, 4 e 5 (con un richiamo esplicito, nel comma 2, lettera *a*, alle linee guida elaborate dalla Commissione centrale), il che rafforza il convincimento che il legislatore nutra poca fiducia sul livello di cultura della responsabilità esistente negli amministratori locali in materie molto importanti quali sono la trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa.

### **3. Gli adempimenti di competenza del Sindaco**

In quanto organo monocratico il Sindaco non è abilitato ad assumere direttamente decisioni pubbliche inerenti il funzionamento dell'ente, tranne quelle specificamente individuate dall'articolo 50 del T.U.E.L.: nomina dei rappresentanti dell'ente presso enti, aziende e istituzioni (T.U.E.L., art. 50, c. 8); nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi (T.U.E.L., art. 50, c. 10).

Si tratta però di decisioni condizionate, perché le decisioni conseguenti al comma 8 devono essere adottate “sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio”, mentre le decisioni conseguenti al comma 10 devono essere adottate “secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali”.

E tuttavia i su indicati condizionamenti non confliggono con gli obblighi a fare (adempimenti) richiesti al Sindaco dai contenuti della riforma. Essi infatti vanno collegati al suo essere l'organo responsabile

dell'amministrazione del comune (T.U.E.L., art. 50, c. 1), all'obbligo di convocare e presiedere la Giunta (T.U.E.L., art. 50, c. 2), alla responsabilità di sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi e di eseguire gli atti (T.U.E.L., art. 50, c. 2).

Ne consegue che in sede di attuazione e gestione delle disposizioni introdotte dal D.Lgs. 150/09 il Sindaco è tenuto ad assolvere ad una pluralità di adempimenti che è difficile elencare minutamente perché comprendono il diritto-dovere di esercitare il proprio potere propositivo nei confronti sia dell'organo Consiglio che dell'organo Giunta, oltre che il dovere di assicurarsi che gli atti decisi da detti organi trovino concreta attuazione gestionale.

Le ragioni sopra indicate inducono a non appesantire la sottostante tabella con la elencazione di tutti gli adempimenti affidati al Sindaco dalla riforma, in tal modo evitando di trasformare la tabella in una noiosa e prolissa riproduzione dell'articolato del decreto.

Si ritiene preferibile, invece, dare visibilità a due adempimenti di tipo nuovo, conseguenti ai principi fondativi che caratterizzano ed accompagnano l'impianto della riforma, il primo collegato alla valutazione della *performance* ed il secondo collegato alla cultura della responsabilità. Si tratta di adempimenti di valenza generale che afferiscono al funzionamento dell'ente nel suo complesso, il cui espletamento chiama direttamente in causa il Sindaco nell'esercizio del ruolo di responsabile dell'amministrazione dell'ente.

ADEMPIMENTI DI COMPETENZA DEL SINDACO	
Attività finalizzata alla costituzione di un Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 14, c. 1 e 7)
Presentazione di proposte per promuovere la cultura della responsabilità	(Tit. II, art. 15, c. 1)

### **3.1. Nomina dell'Organismo indipendente di valutazione della performance**

L'atto di nomina dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* non può discendere da un atto monocratico del Sindaco, malgrado quanto previsto in materia di nomine dall'articolo 50 del T.U.E.L., perché si tratta di un atto di attivazione di uno strumento al quale il decreto

attribuisce un ruolo di soggetto giuridico interno-esterno che travalica l'ambito di operatività dell'articolo 50 del T.U.E.L. per chiamare in causa la responsabilità dell'organo 'Consiglio'.

Non per caso, infatti, detto Organismo opera, una volta nominato, a supporto dell'attività dell'intera amministrazione con un ruolo che solo apparentemente è analogo a quello assolto dal Collegio dei Revisori dei conti, ma che sostanzialmente lo colloca come soggetto titolare di poteri di amministrazione paralleli, in materia di disciplina delle modalità di espletamento del lavoro all'interno delle amministrazioni pubbliche e del conseguente esercizio delle funzioni di controllo sulle prestazioni lavorative dei dipendenti, a quelli nella medesima materia conferiti dal T.U.E.L. all'organo amministrativo esecutivo. Il decreto peraltro estende i poteri dell'Organismo indipendente anche alla "realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione" ed alla "rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale" (art. 14, c. 5), con il che viene messo in piedi un meccanismo diabolico che impone all'organo amministrativo di nominare la propria sentinella che vigila dall'esterno, con poteri decisionali autonomi, su tutte le componenti della gestione dell'azione amministrativa.

Il provvedimento formale di nomina dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* deve essere adottato dall'organo Consiglio entro il 30 aprile 2010, in ottemperanza a quanto previsto in materia dall'articolo 14, c. 1 e 3, e dall'articolo 30, c. 2, del decreto. L'incarico dura tre anni, rinnovabile una sola volta (art. 14, c. 3); ed i suoi componenti devono essere in possesso dei requisiti stabiliti dalla Commissione nazionale (art. 13, c. 6, lett. g).

Al fine di salvaguardare un minimo dell'autonomia organizzativa di cui l'ente locale è titolare, appare opportuno che il provvedimento di nomina venga accompagnato da un atto di indirizzo alla Giunta attraverso il quale indicare gli eventuali compiti aggiuntivi da assegnare all'Organismo limitatamente ai suoi rapporti con il Consiglio ed all'esercizio dei poteri di cui è titolare in materia di comunicazione istituzionale e, più in generale, di rapporti con i cittadini amministrati.

Prima dell'adozione del provvedimento formale di nomina l'organo Consiglio deve però decidere, attraverso l'assunzione di uno specifico provvedimento, se l'ente si debba dotare di detto Organismo singolarmente o in forma associata con altri Comuni; così come è necessario che l'organo Consiglio, prima di adottare il provvedimento di nomina, senta la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, come previsto dall'articolo 14, c. 3, del decreto.

Resta da risolvere il problema se l'operato svolto nel corso di ogni anno da parte dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* debba collegarsi e coordinarsi, in sede di espletamento dei propri compiti e con particolare riferimento all'esercizio della attività di referto, all'organo Consiglio o all'organo Giunta. Si ritiene in merito che, poiché la attività che l'Organismo ha il compito di espletare è circoscritta per materia, concernendo esclusivamente l'organizzazione del lavoro all'interno dell'ente, sia più corretto ed aderente al quadro normativo di riferimento che il suo collegamento con gli organi di indirizzo politico-amministrativo abbia come naturale riferimento l'organo Giunta. Anche in considerazione dell'attività che in sede di prima attuazione l'Organismo indipendente è tenuto a compiere entro il 30 settembre 2010, attività che appare essere direttamente riconducibile alla competenza dell'organo Giunta.

### ***3.2. L'attività di raccordo tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo***

Rispetto ai criteri definiti dal T.U.E.L., fondati sul rispetto delle competenze specifiche di ognuno dei due organi collegiali e sul ruolo esercitato dal Sindaco nei confronti di ognuno di essi, il D.Lgs. 150/09 non introduce sostanziali novità: anche se i coinvolgimenti dell'organo Consiglio in molte decisioni inerenti il funzionamento degli uffici e dei servizi dell'ente (ad esempio in materia di governo delle ricadute sullo stato di salute della gestione dell'azione amministrativa derivanti dall'attività di valutazione della *performance* organizzativa ed individuale) rende meno agevole il rispetto delle competenze definite dal T.U.E.L.

A recupero delle su indicate difficoltà deve ovviamente operare il Sindaco, attraverso una sofisticazione della comunque dovuta attività di coordinamento e raccordo tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo del suo ente.

Le modalità con le quali compiere questa sofisticazione del ruolo esercitato non possono essere indicate in questa sede con criteri di omologazione, perché esse sono a loro volta influenzate dai criteri definiti in materia dallo statuto comunale e dai suoi regolamenti di organizzazione.

Solo la sperimentazione sul campo potrà consentire il raggiungimento di un punto ottimale di equilibrio nell'esercizio dell'attività di coordinamento e raccordo tra l'organo Consiglio e l'organo Giunta.

#### 4. Gli adempimenti di competenza della Giunta comunale

La gestione dell'azione amministrativa compete alla Giunta, che però ha l'obbligo di non discostarsi dagli indirizzi di volta in volta definiti dal Consiglio. Occorre specificare che la competenza della Giunta sulla gestione si esercita solo attraverso l'attività di *governance* della materia, e non certo attraverso il compimento degli atti di gestione che, già riservati in via esclusiva alla dirigenza dal T.U.E.L. e dal D.Lgs. 165/01, sono ulteriormente sottratti alla possibilità di interventi diretti da parte della Giunta (ma anche del direttore generale o, in sua assenza del segretario comunale) da una pluralità di interventi del decreto n. 150/09 che in materia, attraverso il suo Titolo III, modifica sostanzialmente il D.Lgs. 165/01, procedendo a rafforzare sensibilmente il ruolo affidato alla dirigenza in materia di attuazione dei programmi e degli atti di gestione.

In quanto titolare della *governance* sulla gestione, la Giunta è chiamata ad assolvere a molti adempimenti di carattere strutturale resi necessari dalla volontà della riforma Brunetta di modificare strutturalmente le modalità di organizzazione del lavoro della pubblica amministrazione.

La Tabella sottostante provvede ad indicare la tipologia e le rubriche di tali adempimenti, indicazioni che, come sempre, hanno carattere indicativo stante il permanere in vigore dell'articolo 6, comma 2 e 3, e dell'articolo 7 del T.U.E.L., e cioè della potestà statutaria e regolamentare dei comuni.

ADEMPIMENTI DELLA GIUNTA AVENTI CONNOTATO STRUTTURALE	
Adeguamento del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi	(Tit. II, art. 16)
Adeguamento del Regolamento di organizzazione del personale e dell'accesso	(Tit. II, art. 16)
Adeguamento del Regolamento di contabilità	(Tit. II, art. 16)
Adozione del Regolamento di disciplina della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 3, c. 4)
Adozione del Piano della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 10, c. 1)
Adozione del Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 7, c. 1)

Adozione di misure in materia di informazioni sulle misurazioni e valutazioni della <i>performance</i>	(Tit. II, art. 3, c. 3)
Adempimenti relativi alla posta elettronica certificata	(Tit. II, art. 11, c. 5)

In Tabella si è ritenuto doveroso evidenziare il connotato strutturale di alcuni adempimenti. Il riferimento va in modo specifico a:

- l'adozione del Piano della *performance*;
  - l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (predisposto nel 2010 in via eccezionale dall'Organismo indipendente, e da questi trasmesso alla Giunta per l'adozione del provvedimento formale);
  - l'adozione di misure in materia di informazioni sulle misurazioni e valutazioni della *performance*;
  - gli adempimenti relativi alla posta elettronica certificata,
- perché si tratta di adempimenti di natura permanente, attraverso i quali si modifica l'impianto organizzativo dell'ente, e quindi la sua struttura.

Natura e finalità diverse hanno invece gli adempimenti riportati nella Tabella che segue. Essi hanno connotato variabile, collegato alla gestione di ogni esercizio, e, in qualche caso, tali da richiedere interventi di adeguamento nel corso di un medesimo esercizio.

ADEMPIMENTI DELLA GIUNTA AVENTI CONNOTATO GESTIONALE	
Valutazione annuale della <i>performance</i> organizzativa e individuale	(Tit. II, art. 7, c. 1)
Redazione della Relazione sulla <i>performance</i> da proporre all'approvazione del Consiglio	(Tit. II, art. 10, c. 1, lett. b)
Adozione delle misure necessarie per attuare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	(Tit. II, art. 11, c. 2)
Attivazione sul sito istituzionale della sezione 'Trasparenza, valutazione e merito'	(Tit. II, art. 11, c. 8)

Adozione di misure attuative degli indirizzi strategici per promuovere la cultura della responsabilità all'interno dell'ente, con contestuale rimodulazione dei rapporti con la dirigenza o gli apicali responsabili dei servizi	(Tit. II, art. 15, c. 2, lett. a)
--	-----------------------------------

#### ***4.1. Attivazione sul sito istituzionale della sezione Trasparenza, valutazione e merito***

L'articolo 11, comma 8, del D.Lgs. 150/09 individua due obblighi per ogni amministrazione:

- 1) l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale una pluralità di informazioni individuate specificamente dal medesimo comma 8;
- 2) l'obbligo di raggruppare dette informazioni in una specifica sezione del sito denominata "Trasparenza, valutazione e merito".

L'ottemperanza al duplice obbligo significa che in termini operativi ogni ente dovrà correggere la costruzione del proprio sito istituzionale, prevedendo al suo interno la su indicata sezione dedicata; e che il programma di gestione del sito dovrà essere reimpostato in modo da raggruppare in detta sezione tutte le informazioni indicate dal decreto.

Quanto sopra attua il comma 8 dell'articolo 11 in sede di primo impianto, e cioè l'attività che dovrà essere compiuta entro l'anno 2010. Trattandosi di dati informativi mutevoli da esercizio ad esercizio, ed alcuni di essi mutevoli nel corso di un medesimo esercizio, l'organizzazione dell'ente dovrà essere posta in grado di gestire in tempo reale, a far data dal 1° gennaio 2011, le variazioni dei dati informativi, atteso che l'intento del legislatore è quello di elevare al massimo livello la completezza dell'informazione dei cittadini su tutti i fattori che concorrono a formare l'azione amministrativa dell'ente.

#### ***4.2. L'organizzazione del supporto strategico da parte dei dirigenti e/o degli apicali responsabili di servizi***

Trattasi di una materia che la riforma Brunetta affronta con un approccio molto confuso, il che solleverà non poche polemiche interpretative e non minori difficoltà applicative.

Rispetto alla chiarezza dell'articolo 107, comma 1, del T.U.E.L. (“i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”) e del successivo articolo 108, comma 1 (“il direttore generale provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente”; “compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi [...] nonché la proposta di piano esecutivo di gestione [...]”) e comma 3 (“nel caso in cui il direttore generale non sia stato nominato le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco al segretario”), articoli attraverso i quali, nel rispetto dei ruoli, emerge con chiarezza la natura e la finalità del supporto strategico dato dalla dirigenza agli organi di governo dell'ente, l'articolo 5, comma 1, del D.Lgs. 150/09 rende confuso e toglie certezza all'impianto del T.U.E.L.

Il T.U.E.L. individua nel direttore generale o, in sua assenza, nel segretario comunale, la figura professionale alla quale gli organi di governo dell'ente devono fare riferimento per ricevere supporto strategico in sede di programmazione della gestione e di individuazione dei suoi obiettivi. Il decreto sostituisce questa figura di riferimento con l'intera platea della dirigenza o dei responsabili delle unità organizzative (art. 5, c. 1), il che attenua quanto meno il risultato finale di efficacia di questa fondamentale attività.

E poiché una corretta programmazione della gestione dell'esercizio è fondamentale per assicurare all'azione amministrativa elevati standard di risultato, appare opportuno che i comuni continuino a seguire in materia l'*iter* procedimentale definito dal T.U.E.L. e non quello confusamente delineato dall'articolo 5, comma 1, del decreto.