

# Valutazione del segretario comunale: il Sindaco non può ignorare l'OIV

di Angela Pari

Data di pubblicazione: 17-4-2026

*La Suprema Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 6109 del 2026, interviene su un tema cruciale per l'organizzazione degli enti locali: i confini tra la discrezionalità politica del Sindaco e l'obbligo di seguire criteri oggettivi nella valutazione della performance del segretario comunale. La sentenza chiarisce che il giudizio sull'operato del vertice amministrativo non può essere frutto di un arbitrio del primo cittadino, ma deve necessariamente integrarsi con le risultanze tecniche fornite dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).*

## Guida alla lettura

La **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con l'ordinanza n. 6109 del 17 marzo 2026**, ha segnato un punto di svolta fondamentale nella **gestione delle risorse umane negli enti locali**, accogliendo il ricorso di un segretario comunale e annullando la precedente sentenza della Corte d'Appello di Firenze. La decisione affronta il **delicato equilibrio tra il potere di indirizzo politico e la necessaria oggettività tecnica nella valutazione dei risultati professionali**.

Il caso ha origine dall'impugnazione, da parte di un segretario comunale, del procedimento di valutazione delle proprie *performance* per gli anni **2018** e **2019**. Il ricorrente contestava l'attribuzione di un punteggio inferiore, che gli aveva impedito di ottenere l'**indennità di risultato nella misura massima del 10%**. Le ragioni del ricorso si fondavano sulla natura del giudizio espresso dal Sindaco, ritenuto **arbitrario** e del tutto privo di riferimenti a parametri misurabili, formulato da un **organo politico privo di competenze tecniche specifiche** (nel caso di specie, il Sindaco non possedeva titoli accademici o formazione specifica in ambito giuridico-amministrativo), **sganciato da riscontri oggettivi**, rendendo la valutazione un atto di mera volontà soggettiva piuttosto che un'analisi professionale.

La Suprema Corte ha ritenuto fondato il motivo di ricorso relativo alla **totale pretermissione dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)** da parte dei giudici di merito. La Corte d'Appello aveva, infatti, limitato la propria analisi alla sola discrezionalità del Sindaco, ignorando che la normativa nazionale (D.Lgs. 150/2009) affida all'OIV compiti imprescindibili nella misurazione delle *performance*.

La Cassazione è stata netta: una sentenza che s'incentra esclusivamente sulla valutazione del Sindaco è definita "**monca ed in contrasto con le disposizioni di legge e regolamentari**". Per gli ermellini, **la valutazione del segretario non può essere un atto politico puro**; deve, invece, fondarsi sulla **proposta tecnica dell'OIV**, che è **l'organo responsabile della correttezza e della trasparenza dei processi valutativi**.

La sentenza chiarisce il **coordinamento tra diverse fonti normative per garantire l'imparzialità amministrativa**:

- **art. 99 TUEL**: sebbene stabilisca che il segretario dipende funzionalmente dal Sindaco, tale dipendenza non autorizza un giudizio privo di metodo;
- **D.Lgs. n. 150/2009 (Artt. 7 e 14)**: attribuisce all'OIV la competenza esclusiva nel proporre la valutazione dei dirigenti di vertice all'organo politico;
- **CCNL Segretari Comunali (Art. 42)**: specifica che l'indennità di risultato richiede la preventiva fissazione di obiettivi chiari e una valutazione che segua i criteri di misurabilità previsti dalla legge;
- **Regolamento comunale**: nel caso specifico, il regolamento dell'ente prevedeva esplicitamente che l'OIV valutasse il grado di raggiungimento degli obiettivi e che il Sindaco potesse richiedere il suo supporto.

La Cassazione sottolinea che **alla politica è consentito valutare il raggiungimento degli obiettivi strategici, ma non può sindacare autonomamente gli aspetti tecnici delle competenze professionali**, proprio per garantirne il non asservimento.

Questa pronuncia assume una portata generale per tutta la Pubblica Amministrazione italiana. Essa chiarisce che **la proposta dell'OIV deve considerarsi obbligatoria e parzialmente vincolante**. Il Sindaco ha sì il potere di valutazione finale, ma può discostarsi dai pareri tecnici dell'OIV solo fornendo una **motivazione analitica e specifica** che giustifichi il dissenso.

In sintesi, la decisione:

1. **limita l'arbitrio politico**, imponendo il rispetto dei principi di buona fede, correttezza e obiettività;
2. **rafforza la figura dell'OIV** come garante della "significativa differenziazione dei giudizi";
3. **tutela l'autonomia dei funzionari**, evitando che la loro retribuzione di risultato diventi uno strumento di pressione politica.

A seguito di queste considerazioni, la Corte di Cassazione ha **cassato la sentenza impugnata**, rinviando la causa alla Corte d'Appello di Firenze in diversa composizione. Il nuovo Collegio giudicante dovrà ora accertare se e in che misura l'OIV sia stato coinvolto nel processo valutativo e se il Sindaco abbia agito nel rispetto dei parametri oggettivi di misurabilità, bilanciando la propria discrezionalità con i riscontri tecnici obbligatori.

## **Ordinanza di Cassazione Civile Sez. L Num. 6109 Anno 2026**

Presidente: TRICOMI IRENE

Data: 17/03/2026

## ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 23164/2022 R.G. proposto da: I.P. *omissis*, rappresentato e difeso dall'avvocato P.B. *Omissis*;

• ricorrente -

contro

COMUNE DI C. *omissis*, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato A.S. *Omissis*;

• controricorrente -

avverso la sentenza n. 399/2022 della CORTE D'APPELLO di FIRENZE, depositata il 19/07/2022 R.G.N. 505/2021;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/01/2026 dal Consigliere Dott.C.M. *omissis*.

### FATTI DI CAUSA

Il ricorrente, segretario comunale, ha agito impugnando il procedimento di valutazione delle *performance* svolto dal Comune di C. *omissis* per gli anni 2018 e 2019, nell'ambito del Piano della *performance* 2018-20 ed in particolare lamentando l'illegittimità della procedura seguita dall'ente sia in relazione alla valutazione sul Segretario comunale per gli anni 2018 e 2019, sia quanto alle posizioni organizzative per l'anno 2019 che si era conclusa con l'attribuzione al lavoratore di un punteggio inferiore.

In particolare, il ricorrente aveva chiesto di dichiarare illegittima la valutazione della sua *performance* individuale per essere la stessa arbitraria e sganciata da qualsiasi parametro di misurabilità formulata da un organo politico (il Sindaco) che nella persona in carica all'epoca non sarebbe stata in grado di valutare le competenze professionali in quanto non laureato e privo di formazione giuridico amministrativa.

Aveva pertanto chiesto che gli fosse riconosciuta l'indennità di risultato nella misura massima del 10% con condanna dell'Ente al relativo pagamento.

Il Tribunale di Arezzo, dopo aver respinto la richiesta del ricorrente di mezzi istruttori, rigettava il ricorso e condannava il ricorrente al pagamento delle spese processuali quantificate in euro 4.610,00 nonché al pagamento del medesimo importo a titolo di lite temeraria.

La Corte d'appello confermava, nel merito, l'infondatezza delle pretese attore. Premetteva che in caso di illegittimo esercizio del potere discrezionale, il dipendente può chiedere l'esatto adempimento, con ripetizione della procedura valutativa, o il risarcimento del danno da perdita

di *chances*. Non può invece chiedere al giudice di sostituirsi al datore di lavoro nella formulazione del giudizio mediante l'attribuzione del punteggio massimo che gli sarebbe stato negato. Nel pubblico impiego contrattualizzato la P.A. non esercita poteri autoritativi bensì la discrezionalità propria dei poteri datoriali. Quindi, il giudice può sindacare l'operato della P.A. unicamente sotto il profilo del rispetto delle regole procedurali cui l'esercizio del potere è subordinato, nonché degli obblighi di correttezza e buona fede, i quali implicano il divieto di perseguire intenti discriminatori o ritorsivi e di determinarsi sulla base di motivazioni non ragionevoli. Rilevava che, nella specie, era tardiva la richiesta di rinnovo della procedura valutativa. Ribadiva che, nella specie, vi era stato un tipico esercizio di discrezionalità valutativa della P.A. poiché in base al Regolamento comunale ed alle corrispondenti schede di valutazione delle competenze professionali erano distinti sei diversi gruppi di funzioni del Segretario Comunale in relazioni ai quali vi era un punteggio graduabile da parte del Sindaco quale soggetto valutatore ed escludendo ogni profilo di arbitrarietà delle stime. Escludeva, poi, la fondatezza del rilievo secondo il quale la valutazione in concreto operata nei suoi confronti provenisse da persona non fornita di adeguato titolo di studio e da adeguata competenza professionale (tali da consentire di comprendere e ponderare il tecnicismo giuridico amministrativo proprio delle funzioni del segretario comunale) rilevando che lo stesso Regolamento comunale rimetteva al Sindaco la relativa valutazione senza che fossero richiesti titoli o esperienze professionali. Riteneva incomprensibile la pretesa del ricorrente secondo la quale le valutazioni dovessero essere effettuate sulla base di una 'logica unitaria' coinvolgendo quelle di tutte le altre posizioni organizzative, le quali nemmeno erano chiamate in causa.

Riformava la pronuncia di prime cure sia quanto alla condanna di lite temeraria sia quanto alla condanna al pagamento di euro 4.610,00 a titolo di spese (spese che riduceva ad euro 3.235,00).

Per la cassazione della sentenza I.P. *omissis* ha proposto ricorso sulla base di tre motivi successivamente illustrato da memoria.

Il Comune ha resistito con controricorso egualmente illustrato da memoria.

### RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il ricorrente denuncia erronea interpretazione, nonché omessa e/o falsa applicazione, della composita disciplina normativa sulla valutazione delle "competenze professionali" degli organi tecnici da parte degli organi politici (nella specie, del Segretario Generale da parte del Sindaco) di cui al d.lgs. n. 150/2009 ed alle collegate disposizioni del d.lgs. n. 80/1998 e del d.lgs. n. 165/2001, specie con particolare riferimento al comma 5-bis dell'art. 3 detto d.lgs. n. 150/2009 ed all'art. 97 T.U.E.L.; conseguente e manifesta violazione sia del principio di separazione delle funzioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 che del generale canone di correttezza e buona fede quale espressione del buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., nonché, e soprattutto, del fondamentale e supremo principio di "effettività" della tutela giurisdizionale, ovvero della concreta attuazione dei precetti dell'ordinamento giuridico, anche eurounionale, ed il tutto in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.

2. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia omessi esame e pronuncia circa alcuni fatti decisivi per il giudizio, ovvero sulla denunciata irregolarità del procedimento di valutazione dei responsabili di struttura e sulla (in)compatibilità del regolamento comunale sulla misurazione della *performance* con la fonte superiore di cui all'art. 4 del d.lgs. 165/2001, ciò non solo riguardo alla posizione del Segretario generale ma anche con riferimento a quella dei medesimi responsabili di struttura; conseguente nullità dell'impugnata sentenza per omessa pronuncia su punti decisivi del giudizio che sono stati oggetto di discussione tra le parti ed in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ.

3. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 92 cod. proc. civ., nonché degli artt. 132, n. 4, cod. proc. civ. e 111, co. 6, Cost., e conseguenti errores in iudicando ed in procedendo, in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 4, cod. proc. civ., per errato ed insufficiente regolamento delle spese definito dal Giudice del merito, e ciò specie al lume della peculiare natura della lite e dell'esito globale della stessa.

4. Con il quarto motivo il ricorrente denuncia palese violazione e falsa applicazione degli artt. 116 e 210 e ss. cod. proc. civ. e nullità della sentenza gravata per mancata ammissione e/o accoglimento di rilevanti mezzi istruttori orali e documentali, anche decisivi per il giudizio, richiesti e ripetutamente sollecitati dall'odierno ricorrente nella fase di merito; conseguente *error in procedendo* della Corte distrettuale in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4, cod. proc. civ.

5. Il primo motivo merita accoglimento per le ragioni di seguito illustrate.

6. Fondatamente si imputa alla Corte territoriale di aver del tutto pretermesso le valutazioni dell'OIV (organo tecnico interno) e di aver limitato il proprio giudizio, in astratto, alla discrezionalità del Sindaco (organo politico).

Come evidenzia il ricorrente, alla politica deve essere correttamente consentito di valutare il raggiungimento degli obiettivi di *performance*, in una visione strategica e performante dell'attività della P.A., ma certamente non quello di poter sindacare gli aspetti tecnici delle "competenze professionali" dei propri organi tecnici, e ciò anche al fine, non secondario, di garantirne il non asservimento o lo sviamento delle funzioni.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è un soggetto nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico amministrativo. Può essere costituito in forma collegiale con tre componenti o in forma monocratica.

L'Organismo ha specifici e principali in materia di misurazione e valutazione della *performance* essendo deputato a monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Rientra nelle attribuzioni dell'OIV: - redigere la Relazione sulla *performance* in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali; - garantire la correttezza

dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi; - proporre, sulla base del sistema di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi.

L'OIV è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica, supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della *performance* organizzativa e individuale: in particolare formula un parere vincolante sull'aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione. Promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti ai fini della valutazione della *performance* organizzativa. Quanto ai compiti degli OIV in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione si rimanda all'art. 1 della Legge 190/2012 così come modificato dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (FOIA) nonché agli indirizzi espressi in materia da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.

L'art. 99 del D. Lgs n. 267/2000 stabilisce che nei comuni, la figura del Segretario Comunale "dipende funzionalmente" dal Sindaco, al quale spettano le attribuzioni in ordine al rapporto funzionale del Segretario con l'Ente Locale presso il quale questi presta servizio. Pertanto, l'attività di misurazione e valutazione della *performance* del Segretario è effettuata da parte del Sindaco che può operare singolarmente, ovvero collegialmente in seno all' OIV o Nucleo di Valutazione, quale componente pro tempore di detto Organismo, secondo i criteri deliberati dalla giunta, su proposta dell'OIV/Nucleo di Valutazione.

In base alle previsioni del Titolo II del d.lgs. n. 150/2009, tutte le amministrazioni adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare non solo la *performance* organizzativa ma anche quella individuale, con riferimento a tutte le categorie di personale presenti nell'ente (dirigenti e non dirigenti).

7. Con riferimento poi alla particolare ipotesi del segretario comunale, si deve ricordare, altresì, che allo stesso l'indennità di risultato non può essere erogata in modo automatico e per il solo servizio prestato.

Infatti, l'art. 42 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, stabilisce che la corresponsione di tale voce retributiva può avvenire solo nel rispetto delle precise condizioni e modalità ivi stabilite e cioè: 1) preventiva determinazione dell'ammontare della retribuzione di risultato che può essere riconosciuta al segretario, nell'ambito delle risorse effettivamente disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa; 2) preventiva fissazione e formale conferimento al segretario di precisi obiettivi, tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di funzione di Direttore Generale; 3) valutazione annuale degli obiettivi e dei risultati conseguiti dal segretario da parte degli enti che, a tal fine, utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata, in coerenza con le previsioni del Titolo II del d.lgs. n. 150/2009, in materia di definizione di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*.

8. Si aggiunga che l'art. 7 del regolamento comunale sulla misurazione delle *performance* (citato, ancorché ad altri fini, nella stessa sentenza impugnata e prodotto dal ricorrente in cassazione - doc. All. E 15.1 -) prevede che alla fine di ogni esercizio l'OIV dà corso alla valutazione del grado di raggiungimento di tutti gli obiettivi assegnati, nonché ove richiesto da parte del sindaco, dell'attività svolta dal segretario. Inoltre, come previsto dall'art. 4 (Il ciclo delle *performance*) l'OIV effettua, sulla base degli esiti del controllo di gestione e delle relazioni presentate dai responsabili la valutazione della *performance* individuale e di quella organizzativa nonché delle competenze professionali, manageriale e dei comportamenti organizzativi. Il successivo art. 7 prevede che il Sindaco valuta il segretario potendo richiedere il supporto dell'OIV.

9. Nello stesso controricorso il Comune afferma che, rispetto alle alternative offerte dal d.lgs. n. 150/2009, ha inteso dotarsi di un sistema che privilegia il massimo grado di trasparenza avendo deciso di avvalersi dell'apporto esterno di un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) che, per quanto concerne la questione in esame, ha controllato tutte le fasi del percorso valutativo attestandone la correttezza e legittimità.

10. Orbene, tutto il meccanismo sopra illustrato non ha formato oggetto di esame da parte della Corte territoriale che si è limitata ad affermare che la valutazione non era arbitraria, il tutto, però, senza confrontarsi con il giudizio dell'OIV che, a dire dello stesso Comune, oltre ad essere stato regolarmente istituito, aveva avuto uno specifico ruolo proprio nel procedimento di valutazione delle *performance*.

11. La sentenza, pur dando atto (a pag. 2) della presenza dell'OIV e dell'attività valutativa riservata a tale organismo, non ne esamina il coinvolgimento effettivo nella procedura di apprezzamento delle *performance* individuali né a tale attività raffronta la scelta del Sindaco.

Quest'ultima deve bilanciare la discrezionalità politica con i principi di buona fede, correttezza e obiettività amministrativa, evitando giudizi incoerenti con i parametri di misurabilità ed i riscontri oggettivi.

Ed infatti, come ricordato, il rapporto di dipendenza funzionale ex art. 99 TUEL fa sì che la valutazione sia fatta dal Sindaco, ma l'art. 14 del d.lgs. 150/2009 attribuisce all'OIV specifici ed imprescindibili compiti.

12. Ed allora la statuizione della Corte d'Appello (pag. 8 sentenza) che s'incentra solo su valutazione del Sindaco è monca ed in contrasto con le disposizioni di legge e regolamentari.

13. Da tanto consegue che il primo motivo va accolto per quanto di ragione mentre vanno assorbiti gli altri. La sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto con rinvio alla Corte d'Appello di Firenze che, in diversa composizione, procederà ad un nuovo esame tenendo conto di quanto sopra osservato e provvederà anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso per quanto di ragione, assorbiti gli altri; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'Appello di Firenze, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione lavoro della Corte Suprema di cassazione, dell'8 gennaio 2026.