

CCNL

# La valutazione dei dirigenti e il nuovo contratto: l'armonizzazione disattesa

Antonio Gianni\*

*Nessun riferimento, nel Capo VIII "Verifica e Valutazione dei Dirigenti" alla normativa di riferimento della PA*

D all'aula di Montecitorio, lo scorso 9 ottobre nel corso del *Question time*, la ministra per la Pubblica Amministrazione (PA), Fabiana Daddone, ha fornito notizia di imminenti provvedimenti, da parte del dicastero, atti a rafforzare gli strumenti di valutazione delle performance delle PPAA, ivi compresi gli Enti locali. Un'iniziativa attesa in particolare per uniformare le procedure nell'ottica della trasparenza ed equità oltre che per rafforzare gli strumenti di partecipazione dei cittadini alla valutazione delle performance dei servizi erogati dalla PA.

Una crociata, quella della valutazione nella PA, alla quale gli ultimi Governi che si sono succeduti non hanno inteso disertare a iniziare dal D.lgs. n. 150/09, che ha conferito (almeno nell'enunciazione) piena affermazione a quella cultura della valutazione, infatti il termine "performance" è un concetto cardine introdotto appunto dal Decreto Brunetta che assume il significato di contributo (risultato e modalità di raggiungimento dello stesso) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi che, in ultima istanza, coincide con soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

Anche il Governo Monti con la Legge n. 135/2012 è intervenuto – marginalmente, ma significativamente – sul processo

di valutazione continua nella PA richiamando il D.lgs. n. 150/09, inserendo procedure meritocratiche nell'attribuzione dei trattamenti accessori del personale, nell'arduo tentativo di evitare la distribuzione a pioggia delle indennità di risultato/produktività.

Successivamente, la valutazione del personale è stato oggetto della riforma della PA enfatizzata dal Governo Renzi che già dal suo insediamento ne acquisì la delega, promulgando la Legge n. 124, del 7 agosto 2015.

Tuttavia, il successivo decreto legislativo di riforma approvato da quel Governo (D.lgs. n. 74/2017- Riforma Madia) ha introdotto più correzioni definite "estetiche" – di mero perfezionamento tecnico di norme previgenti – che modifiche sostanziali atte a riprogettare l'assetto complessivo del sistema disattendendo le aspettative di chi si attendeva stravolgimenti della PA.

## I processi valutativi del personale

Uno degli aspetti più deludenti resta quello legato ai processi valutativi del personale che dovrebbero, almeno negli intenti, costruire dinamiche propedeutiche alla valorizzazione dei dipendenti tramite processi meritocratici.

Opportunità sprecata, complice anche una campagna mediatica contro "i furbetti del cartellino", indirizzata soprattutto verso aspetti repressivi (licenzia-

mento e sanzioni disciplinari) tra l'altro già previsti dalle norme previgenti.

La "Madia", sostanzialmente, ha ritoccato le regole della valutazione introdotte dalla riforma Brunetta, che a causa nel blocco contrattuale non avevano avuto piena applicazione, ribadendone, comunque, il carattere essenziale come condizione per l'erogazione delle indennità legate alla performance, nonché per le progressioni di carriera. Ma quello che resta più incisivo per le ricadute su tutta la PA (ivi compresi gli Enti locali) è la precisazione che i meccanismi di valutazione delle performance non potranno prescindere da due punti di riferimento:

- generale: con obiettivi riconducibili alle politiche nazionali, tenuto conto del comparto di contrattazione collettiva di appartenenza;

- specifico: con obiettivi per ogni singola Amministrazione.

Obiettivi, quest'ultimi, che nella PA devono essere declinati e conseguentemente valutati, tenendo presente la performance globale della singola amministrazione, evidenziando sia quella organizzativa di ogni centro di responsabilità nonché le performance individuali dei singoli dipendenti.

Appare evidente che il calcolo di tali procedure necessita di normative di indirizzo per la PA che non possono essere oggetto di iniziative, sia pur lodevoli, delle singole amministrazioni e verosimilmente nei prossimi giorni avremo indicazioni in merito dal Dipartimento della Funzione pubblica con l'intento di omogeneizzare le procedure anche per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder. Differentemente, in assenza di un'omogeneizzazione delle procedure, verrebbe meno la possibilità del necessario confronto tra le PPAA.

### Incentivazione e premialità

Occorre ricordare che il sistema dell'incentivazione/premialità è rimasto sostanzialmente ingessato da materie che potevano essere negoziate solo in ambito di rinnovo contrattuale (trattandosi comunque di fondi destinati al personale) il cui blocco dal 2005 ha comportato



anche la disapplicazione delle tre fasce di merito del D.lgs. 150/09 che avrebbero permesso una differenziazione nell'erogazione degli incentivi, sia pure con tutte le criticità ampiamente rimarcate anche da queste pagine.

Erano, pertanto legittime le attese in merito alla valutazione del personale dirigenziale nel nuovo CCNL 2016/18, alla luce dei citati processi di riforma della PA che costituiscono norme imperanti nei confronti dei contratti.

Un'occasione per coniugare diritti e specificità del mondo della dirigenza del SSN, che nel merito, proprio nei rinnovi contrattuali, ha addirittura anticipato molti aspetti della valutazione del personale, recepiti solo successivamente da specifiche normative.

Del resto proprio la sottoscrizione dei contratti di lavoro della dirigenza medica

(1998/2001) ha conferito slancio alle dinamiche di valutazione all'interno del SSN anticipando quanto poi si sarebbe diffuso in tutta la PA.

### Le fonti giuridiche non sono armonizzate

Con tali premesse, era auspicabile che il nuovo CCNL, per quanto attiene la valutazione – enfatizzando la specificità medica – avesse saputo armonizzare le norme contrattuali con le altre fonti giuridiche di riferimento dissipando le criticità, che nel tempo si sono realizzate. Forse non si è trattata di dimenticanza, ma di una strategia che, nel merito, ha preferito "ignorare" i decreti di riforma, delegando a livello decentrato individuazione di soggetti e materie.

Stefano Simonetti, attento osservatore,

nell'articolo "Il contratto in filigrana – Per il sistema degli incarichi rivoluzione a metà" ha evidenziato come nel nuovo CCNL della dirigenza l'argomento della valutazione, introdotto con l'art.55 del CCNL, omette di citare il D.lgs. 150/2009 richiamando esclusivamente quale fonte giuridica l'art.15, comma 5, del D.lgs. 502/1992.

In effetti, in tutto il contratto per trovare un riferimento al D.lgs. n. 150/2019, occorre arrivare al comma 2 dell'art.93 dove proprio era impossibile non menzionare gli artt.4 e 15 del decreto nel citare il ciclo delle performance. Ma la scarsa empatia per la Riforma Brunetta, all'epoca etichettata come «*un intervento a gamba tesa*» sulle prerogative di mera natura contrattuale, si traduce anche nella totale assenza del termine "performance" in tutto il Capo VIII del Titolo III – Verifica e Valutazione dei dirigenti.

È indicativo il confronto con il CCNL della dirigenza dello Stato la cui intesa sottoscritta lo scorso 9 ottobre, al comma 3 dell'art.27 (differenziazione Retribuzione di Risultato) individua l'incremento di retribuzione di risultato (almeno il 30% in più) alla valutazione della "performance individuale".

### Le procedure di verifica

Permanendo l'inderogabilità delle norme di legge (del resto totalmente recepite per quanto attiene ai provvedimenti disciplinari) bene avrebbe fatto, a mio avviso, il nuovo CCNL, se avesse affrontato e chiarito quei punti contrastanti con le procedure di verifica e valutazione proprie della dirigenza del SSN.

Specificatamente si fa riferimento al meccanismo della doppia istanza di valutazione, introdotta dall'art.5 del D.lgs. n. 289/99 dove al punto 2, in merito alla valutazione annuale del dirigente, citava: «*Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione*

*al procedimento del valutato*». Il citato articolo sarà abrogato dall'articolo 30, comma 4, decreto legislativo n. 150, pertanto la seconda istanza di valutazione è rimasta vigente per la dirigenza del SSN proprio in forza della vigenza dei rispettivi CCNL; procedura ribadita anche nel nuovo CCNL che richiama come la seconda istanza sia di competenza dell'OIV (Organismo indipendente di valutazione).

Tuttavia, sia il D.lgs. n. 150/2009 (art. 14 comma 4, lett.e) sia la modifica operata dal D.lgs. n. 74/2007 prevedono per le posizioni dirigenziali apicali che la "proposta" di valutazione sia operata dall'OIV che la propongono all'organo di indirizzo politico (procedura anche anticipata nell'art.7 del citato decreto). L'assolvimento ortodosso del citato principio nel SSN comporterebbe che per le figure "apicali" (quindi Direttori di Dipartimento e/o Direttori di Distretto Sanitario) la valutazione di I istanza sia operata appunto dall'OIV in quanto "proposta" da sottoporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Per questi profili dirigenziali (la cui nomina il più delle volte non è corroborata da ortodosse procedure concorsuali) la valutazione di II istanza (quindi definitiva) con tutte le prescritte ricadute (positive/negative) resterebbe nelle mani delle altre fonti giuridiche di riferimento cioè dello stesso che ne ha formalizzato la nomina.

Presumibilmente ciò potrebbe essere accettabile per i Ministeri, per il rapporto tra gli organi di vertice e l'organo di indirizzo politico-amministrativo, ma tale dinamica non è mutuabile nel SSN. Infatti, verrebbe meno la funzione di garanzia e correttezza dei processi di misurazione e valutazione (D.lgs. 150/2009 all'art.14 punto 4 lett. d, per come modificato dalla "Madia") propria dell'OIV, in quanto terzo e appunto indipendente), nei confronti dei dirigenti titolari degli incarichi citati, vulnerabili da siffatta procedura.

Se non lo chiarisce il contratto, resta imperante la norma con l'aggravante che una valutazione annuale particolarmente negativa può anticipare la valutazione del collegio tecnico (quindi prima della

scadenza di un eventuale contratto), ma anche quest'ultimo è nominato dal DG (sarebbe assente anche il direttore del Dipartimento e/o Direttore di Distretto in quanto oggetti della valutazione) quindi un ottimo *assist* per liberarsi da dirigenti non in linea.

Garanzie ulteriormente compromesse dalla revisione della norma sul Comitato dei Garanti (art.106 del CCNL) che "recepisce" la riscrittura dell'art.22 del D.lgs. 165/2001 per come previsto dal Decreto Brunetta, considerando il parere del Comitato non più vincolante.

Una sorta di *spoils system* irreprensibile sotto il profilo giuridico!

In sintesi, a mio avviso, si è persa l'occasione di armonizzare il CCNL al D.lgs. 150/2009 e s.m.i., evidenziando le specificità della sanità (c'è anche il collegio tecnico originalità nella PA riservata esclusivamente al sistema sanitario) al fine di pianificare per tutti i dirigenti del SSN una procedura di valutazione uniforme evitando il rischio di delegare per alcune posizioni, la II istanza di valutazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Altra "originalità" del nuovo CCNL si ritrova nell'art.57 comma lett.b che ipotizza la possibilità di utilizzare oltre all'OIV «*altro soggetto con funzioni analoghe previsto nell'organizzazione aziendale*»; un'originalità che non comprendo su quale normativa possa sostenersi, atteso che non mi risulta vi sia stata qualche Regione che non abbia recepito il D.lgs. 150/2009 consentendo, quindi, originali deroghe.

Del resto, nella PA – esclusivamente per i Comuni – è previsto, discrezionalmente, il ricorso ai Nuclei di valutazione in luogo degli OIV.

Sembrerebbe che più che ignorare la normativa di riferimento, questo passaggio giustifica il permanere di "ibridi" composti da soggetti estranei all'albo nazionale e, soprattutto, senza incompatibilità, tra cui la più vincolante quella di non poter essere componente di più di un OIV e bypassando la preclusione di nomina per i componenti interni all'amministrazione.

\*Direttore STP - ASP Cosenza