

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

27 Mar 2018

Sistemi di valutazione delle performance, i criteri generali non vincolano le amministrazioni al dettaglio degli strumenti valutativi

di Luca Tamassia e Angelo Maria Savazzi

L'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto delle Funzioni Locali, firmata dalle parti il 21 febbraio scorso, introduce, nell'ambito delle materie oggetto di confronto (ovvero la modalità relazionale che deve consentire, entro trenta giorni dall'avvio, ai soggetti sindacali di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'ente intende adottare) i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance.

Preliminarmente è da escludere che la definizione di tali criteri generali sia oggetto di contrattazione integrativa e ciò è coerente con la previsione dell'articolo 40, comma 1, del Dlgs n. 165/2001, così come riformulato dal Dlgs n. 75/2017, secondo il quale, nella materia della valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, l'intervento della contrattazione collettiva è consentito *"nei limiti previsti dalle norme di legge"* e che sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi, tra l'altro, dell'articolo 17, del decreto legislativo stesso, il cui comma 1, lettera e-bis), tratta, appunto, della valutazione del personale.

Anche la nuova formulazione dell'articolo 2, comma 2, del decreto ordinamentale - che ha ridefinito i rapporti tra legge e contrattazione, riportandoli, di fatto, alla situazione ante 2009 - stabilisce che la deroga alle disposizioni di legge, regolamento o statuto, da parte della contrattazione, possa avvenire, in generale, nel rispetto di quanto stabilito dal citato articolo 40. A parte le disposizioni concernenti i trattamenti economici accessori (articolo 45, comma 3, Dlgs n. 165/2001) e la distribuzione dei medesimi trattamenti per la remunerazione della performance organizzativa e della performance individuale (articolo 19 Dlgs n. 150/2009), quindi, non si rinvergono disposizioni che abilitino ad intervenire in dettaglio sui sistemi di valutazione.

Criteri generali e regole di dettaglio

L'esclusione della possibilità d'intervento della contrattazione integrativa nella materia della valutazione del personale discende anche dalla previsione dell'articolo 7 del Dlgs n. 150/2009, il quale, da un lato, affida alle amministrazioni il compito di adottare il Sistema di misurazione e valutazione delle performance e, dall'altro lato, sancisce che l'adozione possa avvenire solo previo parere vincolante dell'Organismo Indipendente di Valutazione, con ciò definendo un percorso chiaro nel quale i due soggetti coinvolti sono l'organo politico di vertice e l'organo tecnico di supporto (l'Oiv), al quale ultimo è affidato, in generale, il compito di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia attraverso un'azione costante di monitoraggio, sia segnalando tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica, venendo, peraltro, nel tempo, ad assumere un ruolo di presidio interno legittimato a dialogare direttamente con organi esterni all'amministrazione e deputati al controllo di sistema.

Il confronto con i precedenti Ccnl

Il Ccnl 1.4.1999 all'art. 4, comma 2, lettera b), affidava, alla contrattazione collettiva decentrata integrativa, i criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale, così come il Ccnl 31.3.1999 affidava, all'art. 16, comma 2, lettera d), alla concertazione i criteri generali per la disciplina della metodologia permanente di valutazione; in entrambi i casi, pur essendo diverso il livello di relazione sindacale coinvolto, erano pur sempre i criteri generali ad essere interessati e non i meccanismi di dettaglio.

Ma cosa sono i criteri generali?

Poiché, infatti, spetta all'ente definire il dettaglio delle metriche e del processo valutativo, occorre definire un possibile perimetro di operatività dei criteri generali, oggetto di confronto sindacale, nell'ambito dei quali l'autonomia dell'ente dovrà svilupparsi nell'elaborazione dei sistemi applicativi.

I criteri generali devono, comunque, essere conformi ai principi dettati dal Dlgs n. 150/2009, dei quali possono costituire una specificazione, ma che non possono eluderne la concreta esplicazione. In particolare, le norme che, in base all'articolo 74 Dlgs n. 150/2009, costituiscono principi generali dell'ordinamento, recano disposizioni di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione o rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione. Le norme del titolo III del Dlgs n. 150/2009, inoltre, conformemente a quanto statuito dall'art. 29 del medesimo decreto, hanno carattere imperativo, quindi non possono essere derogate con la contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

In conclusione, pertanto, può affermarsi, alla luce del richiamato quadro normativo, che le amministrazioni sviluppano la disciplina del sistema di misurazione e valutazione della performance adottando un proprio ed autonomo atto, in base all'articolo 7 del Dlgs n. 150/2009, previo parere preventivo e vincolante dell'Oiv/Ndv, attuando i criteri generali definiti in sede di confronto con le istanze sindacali, le cui norme attuative di dettaglio rientrano nelle facoltà autodeterminative degli enti.

Di seguito vengono forniti, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, alcuni esempi di *criteri generali*, che, come si vede, trattandosi di politiche di gestione dell'istituto, necessitano di una successiva esplicitazione di dettaglio rimessa all'autonomia definitoria delle amministrazioni:

1. la misurazione della performance generale dell'Ente, che costituisce un ambito della valutazione individuale dei dirigenti in base all'art. 9, comma 1, lettera c), del Dlgs n. 150/2009 (*“alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura”*), viene effettuata attraverso l'utilizzo di indicatori concernenti lo stato di salute finanziario e organizzativo dell'amministrazione, che consentano di esprimere la reputazione dell'ente complessivamente inteso;
2. la misurazione della performance organizzativa delle strutture interne in cui si articola l'ente viene effettuata attraverso gli obiettivi strategici ed operativi. Gli obiettivi operativi sono assegnati a ciascuna unità organizzativa e la misurazione viene effettuata attraverso indicatori di efficacia, efficienza, qualità e quantità. Gli obiettivi strategici, cui concorrono più unità organizzative, vengono misurati attraverso indicatori d'impatto. L'incidenza sulla performance organizzativa ed individuale degli obiettivi strategici ed operativi viene stabilita, dal sistema di misurazione e valutazione, valorizzando lo sforzo gestionale delle strutture;
3. i comportamenti professionali ed organizzativi del personale non dirigenziale saranno differenziati in base alle categorie di inquadramento, secondo i contenuti professionali che le rispettive declaratorie contrattuali declinano;
4. per quanto attiene ai comportamenti professionali ed organizzativi, saranno previste modalità di integrazione e specificazione, al fine di tenere conto delle concrete funzioni esercitate, nell'ambito delle declaratorie generali previste dal regolamento;
5. la disciplina delle procedure di conciliazione sono ispirate al principio della massima celerità,

della terzietà e dell'assistenza legale e/o sindacale e potranno essere attivate solo in presenza di motivazioni circostanziate;

6. la tempistica dei monitoraggi infra-annuali terrà conto dell'esigenza di contemperare l'efficienza e l'utilità ai fini dell'attivazione dei processi rimodulativi degli obiettivi;

7. la disciplina dell'assegnazione degli obiettivi individuali è ispirata al criterio di coerenza tra gli obiettivi delle politiche, desumibili dal DUP e dalle linee di mandato, e l'azione amministrativa e gestionale dei dirigenti;

8. il sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni deve prevedere un'adeguata connessione ed una razionale integrazione tra i diversi livelli di misurazione della performance organizzativa e individuale, in modo tale che vi sia coerenza tra i risultati conseguiti ai diversi livelli;

9. i livelli premiali sono sviluppati in almeno quattro graduazioni di merito, in modo da assicurare la necessaria articolazione delle azioni valutative ed un'adeguata differenziazione della distribuzione degli istituti premiali;

10. in relazione agli obiettivi di performance (operativi ed individuali), devono essere previsti meccanismi di verifica dell'orientamento al miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi, che tenga conto della specifica situazione di contesto e dell'apparato motivazionale a supporto dell'individuazione dei target degli indicatori;

11. gli indicatori utilizzati per la misurazione degli obiettivi, a qualsiasi livello, devono presentare una fonte certa ed affidabile, che deve essere garantita da sistemi interni o esterni di rilevazione;

12. la disciplina della considerazione della capacità di differenziazione delle valutazioni, specifico ambito di valutazione individuale dei dirigenti, deve tenere conto dell'effettivo esercizio del potere valutativo e deve essere ponderata in relazione all'entità del personale valutato.

Le politiche di gestione del sistema di valutazione delle performance così indicativamente elaborate, pertanto - superato il confronto con le competenti istanze sindacali, modello relazionale che, in ogni caso, consente all'ente, una volta decorso il termine del relativo esercizio, di poter autonomamente esprimere le proprie facoltà determinative - consentiranno, all'amministrazione, l'elaborazione di dettaglio dei meccanismi, degli strumenti e delle metodiche di rilevazione valutativa che l'ordinamento, legale e contrattuale, ha così puntualmente ripartito sui soggetti coinvolti nel processo di valutazione, portando a regime l'impianto sistematico disegnato dal legislatore e dall'assetto contrattuale.