

# La valutazione delle prestazioni del personale negli enti locali con particolari cenni alla categoria con funzioni dirigenziali

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto amministrativo

**di Maria Grazia Toppi**

\*\*\*

Il tema della valutazione delle prestazioni e dei risultati del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, in particolare degli enti locali, occupa un posto fondamentale all'interno delle radicali riforme amministrative succedutesi nell'ultimo decennio.

Quando si parla di valutazione si intende una procedura organica, sistematica, permanente volta ad assicurare che sull'operato di ogni dipendente venga espresso periodicamente, secondo criteri omogenei e prestabiliti, un giudizio volto ad individuare le caratteristiche professionali e a valutare il rendimento lavorativo.

La valutazione delle prestazioni, quindi, è uno strumento gestionale finalizzato ad incidere sui risultati organizzativi attesi dai singoli soggetti volte al miglioramento dei risultati complessivi del sistema organizzativo. Il sistema valutativo, pertanto, tende a misurare il reale contributo fornito da ogni singolo prestatore nella sua realtà lavorativa, confrontando gli obiettivi prestabiliti ed i comportamenti richiesti nel periodo di tempo di riferimento con i risultati raggiunti ed i comportamenti adottati. Oggetto di valutazione, in definitiva, è rappresentato dall'insieme di eventi e di azioni posti in essere dagli individui e dai risultati conseguiti nell'ambito delle responsabilità ad ogni singolo attribuite.

Le riforme normative e contrattuali di questi anni hanno introdotto e sviluppato, in particolare nel comparto enti locali, sistemi e principi di valutazione che collegano il raggiungimento di risultati di efficienza e qualità dei servizi alla verifica delle prestazioni individuali e sulla base di queste ultime alla attivazione di sistemi di retribuzione aggiuntiva.

Normativamente è con il D.Lgs.29/93 che la valutazione delle prestazioni entra come elemento qualificante del processo di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, fino ad ottenere, con i recenti CCNL, un riconoscimento istituzionale senza riserve.

I sistemi di valutazione permanente delle prestazioni individuali, sia per quanto riguarda il personale dipendente degli enti locali sia, in particolare, per quanto attiene il personale con qualifica dirigenziale, costituiscono un punto fondamentale del recente assetto normativo e contrattuale. La valutazione in argomento assume particolare rilevanza relativamente ai dirigenti ed a particolari posizioni organizzative poiché a queste tipologie è riconducibile l'affidamento di incarichi e, conseguentemente, la previsione di importanti istituti rientranti nel sistema retributivo: l'indennità di posizione e di risultato. Per quanto riguarda il resto del personale il sistema di valutazione si collega ad altre forme di retribuzioni accessorie.

Nell'insieme sembra essere ormai assodata l'idea del riconoscimento dei meriti individuali anche attraverso l'adozione di istituti giuridici che prevedono conseguenze economiche.

Questo nuovo assetto normativo - contrattuale impone agli enti locali la necessità di dotarsi, oltre che di nuove metodologie di gestione del processo di negoziazione con le rappresentanze sindacali, di adeguati strumenti di gestione delle risorse umane a disposizione.

Contrattualmente personale è stato riclassificato in quattro categorie, individuate in base alle competenze richieste per svolgere le mansioni riconducibili ad ognuna delle medesime.

Il nuovo sistema di classificazione del personale prevede inoltre la possibilità di effettuare progressioni "verticali" ed "orizzontali" nel sistema di classificazione: le prime consistono in passaggi tra profili cui si riferisce un diverso profilo professionale dal precedente caratterizzato da maggiore complessità e ricchezza dei contenuti; con le seconde si attua una mera carriera economica, in quanto il passaggio a livelli retributivi più elevati avviene senza alcun mutamento delle mansioni, ma sulla base di una valutazione dell'apporto individuale passato e potenziale del lavoratore.

Attualmente, in definitiva, ai sistemi di valutazione sono collegati aumenti retributivi fondamentali e incentivi che possono avere una consistenza significativa.

Per raggiungere, quindi, un idoneo sistema di valutazione occorre che, tecnicamente, siano previste caratteristiche corrette ed efficaci in modo da consentire all'ente di governare il sistema evitando comportamenti difformi e fuorvianti dei valutatori. Ciò comporta la previsione di un percorso da adottare al fine di programmare sistemi di valutazione delle prestazioni, nell'ambito dei contratti decentrati, che consentano di raggiungere un effettivo miglioramento delle politiche del personale.

Come già precedentemente accennato, l'elemento che maggiormente caratterizza il nuovo assetto normativo - contrattuale del personale, è la presenza di progressioni economiche, possibili sia all'interno del medesimo profilo (progressione orizzontale) che tra profili appartenenti a categorie diverse (progressione verticale).

Questa tipologia di "avanzamenti" comportano forme di retribuzione basate sulle competenze, poiché ciò che incide sulla diversità degli emolumenti tra due prestatori è rappresentato proprio dal diverso grado di conoscenze e capacità, identificate con il termine di "competenza" che contraddistingue i due lavoratori: in questo senso nel termine "competenza" si riconduce, genericamente, il livello di conoscenze e capacità collegate ad una prestazione superiore nello svolgimento di una mansione, nell'assolvimento di un ruolo, nell'affrontare una situazione, definibili e misurabili secondo un criterio di valutazione prestabilito.

L'assetto del sistema delle valutazioni si impernia su aspetti che definiscono il grado di abilità e di competenze raggiunto dal prestatore, espresso dal suo atteggiamento lavorativo, attraverso diversi indicatori che possono essere presi in considerazione al momento della valutazione quali, ad esempio: competenza professionale, capacità tecnica, capacità di contribuire all'organizzazione ed alla gestione delle risorse, rendimento.

La sistematica e periodica valutazione delle prestazioni, ed i conseguenti momenti di confronto intersoggettivo, inoltre, che il processo valutativo necessariamente richiede, consente anche una più chiara, completa e condivisa definizione dei ruoli. Ciò consente di raggiungere le finalità fondamentali della valutazione: migliorare la qualità dei servizi prodotti ed erogati alla collettività e fornire i requisiti necessari per attivare il cosiddetto "sistema premiante".

Il sistema premiante, basato sulla logica della progressione economica e fondamentale nell'attività di

valutazione, è molto evidente nel caso della progressione orizzontale: in questa si assiste alla presenza di differenziali retributivi a parità di mansione. E', tuttavia, possibile individuare una logica di classificazione per competenze anche nella progressione verticale, nella misura in cui il profilo focalizza la descrizione più sugli aspetti professionali che non sugli elementi relativi alle mansioni in sé e i diversi profili sono inseriti all'interno di famiglie professionali tese ad evidenziare delle progressioni di ruolo all'interno di un medesimo contesto organizzativo - professionale.

Quanto detto induce a ritenere che per una corretta gestione del sistema di progressione interna al sistema di classificazione del personale sia necessario passare da una logica classica basata sulla gestione per mansioni ad una basata sulla gestione per ruoli professionali e relative competenze.

Il punto di partenza, quindi, per lo sviluppo di un sistema permanente di valutazione non solo deve essere costituito, come in ogni corretto sistema di valutazione delle prestazioni, da una chiara analisi del lavoro e quindi dei profili professionali, ma la modalità di definizione di tali profili deve essere tale da individuare le maggiori competenze di un lavoratore: il concetto di ruolo professionale, meglio di quello tradizionale di mansione o compito, corrisponde alla complessità dell'organizzazione del lavoro. Il ruolo del prestatore, comunque, deve essere considerato al momento della pianificazione del lavoro da svolgere e nel contesto delle attese ed esigenze dell'ente.

Il Sistema di valutazione, pertanto, sarà volto all'esame del lavoro svolto dal prestatore ed alla conseguente valutazione delle prestazioni fornite. Ciò consente di migliorare le prestazioni individuali e favoriscono la crescita professionale. Il ruolo, infatti, al contrario della mansione non può essere gestito con modalità statiche e formali, come le descrizioni nell'ambito di regolamenti e mansionari, ma è influenzato dai comportamenti di fatto, dal soggetto che lo interpreta, e dalle persone che interagiscono con lo stesso.

La valutazione delle prestazioni professionali non va comunque meramente intesa come uno strumento per attivare "premi o punizioni", ma costituisce in primo luogo un fondamentale strumento di conoscenza e definizione della realtà organizzativa: è soprattutto uno strumento che completa la definizione dei ruoli, la rende più aderente alle concrete esigenze e condizioni di funzionamento delle strutture, consente di meglio governare e gestire l'adattamento dinamico dell'organizzazione rispetto al reale contesto operativo.

In questa prospettiva oggetto della valutazione sono:

La posizione, intesa come la classificazione del posto di lavoro in base alle attività svolte dal dipendente ed alle responsabilità connesse;

La prestazione, quale misurazione dei risultati ottenuti da un determinato soggetto in un periodo di tempo determinato;

Il potenziale, come individuazione di aree di miglioramento individuale attivabile, ad esempio, con i processi di formazione.

Nel sistema in argomento, quindi, nello specifico si vanno a valutare le caratteristiche personali e professionali, astratte dai risultati; la prestazione di lavori, con riguardo ai risultati ottenuti; la capacità del soggetto di occupare ruoli più elevati; la necessità di formazione rispetto alla posizione occupata o in prospettiva di un diverso incarico che si andrà a ricoprire.

Attivando il sistema di valutazione permanente sta stabilirsi in base ai CCNL, quindi, si arriva a definire dei profili professionali che, oltre a descrivere elementi classici quali le attività e i risultati attesi, le

relazioni e il contesto di riferimento, descrivono i requisiti richiesti per l'evoluzione retributiva interna al profilo e le relative modalità di verifica: in questo modo si potrà pertanto procedere alla definizione più specifica delle procedure di selezione dei soggetti che avanzeranno nella retribuzione.

Per quanto concerne la dirigenza, bisogna evidenziare che tale categoria è storia recente in quanto nasce con i primi contratti di lavoro, che tuttavia, fino all'adozione del D.Lgs.29/93 aveva solo un riconoscimento formale, senza alcun potere formale di decisione e di gestione: il dirigente, infatti, si valutava in base alle sue competenze tecniche e non sulla sua capacità di governo del sistema e sulla sua imprenditorialità.

La riforma ha puntato molto sulla dirigenza, direttamente responsabilizzata nella sfera della gestione: la valutazione dei dirigenti, infatti, è diretta alla verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati e delle professionalità espresse, quindi diventa un elemento ordinario ed essenziale del rapporto di lavoro dei dirigenti stessi.

L'adozione del Piano Esecutivo di Gestione, con la contestuale assegnazione degli obiettivi ai dirigenti, diventa pertanto il momento di formalizzazione degli obiettivi di indirizzo e di verifica dell'operato della dirigenza.

Si prevedono meccanismi per stimolare la dirigenza, imitando l'azione che il mercato svolge nei confronti delle imprese.

L'accento viene posto non più sul valore garantistico della legalità (che ovviamente permane), bensì sui principi aziendalistici di efficacia, efficienza, economicità.

La procedura di valutazione devono, quindi, essere improntate su specifici principi quali:

Trasparenza dei criteri e dei risultati;

Adeguate partecipazione del valutato, anche attraverso la comunicazione ed il contraddittorio;

Diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del soggetto che, in prima istanza, effettua la proposta di valutazione sulla quale l'organismo di verifica è chiamato a pronunciarsi.

Tale sistema, inoltre, si deve fondare su criteri di semplicità affinché sia compreso ed accettato da tutti i soggetti coinvolti.

Con l'applicazione del principio di netta distinzione tra poteri di indirizzo (attribuiti all'organo politico) e di gestione (attribuiti alla dirigenza), la dirigenza è: direttamente responsabile del raggiungimento degli obiettivi attribuiti dall'organo di indirizzo; persegue obiettivi di gestione; è responsabile dei risultati anche in assenza di specifici indirizzi politici.

Gli effetti della valutazione nei confronti dei dirigenti, però, possono avere risvolti positivi o negativi:

effetti positivi: corresponsione della retribuzione di risultato, conferma dell'incarico affidato, conferimento di incarichi ulteriori;

effetti negativi: perdita della retribuzione di risultato, revoca dell'incarico, recesso dal rapporto di lavoro per mancato raggiungimento dei risultati attesi.

Il sistema di valutazione tende, da un lato a "valutare" l'attività dei dirigenti che consiste, nello specifico in una attività di ampia portata che consiste nel prendere in considerazione, con attenzione ed, eventualmente, avvalendosi di metodi di osservazione ed analisi, gli effetti di un fenomeno oppure i pro ed i contro di un'azione, ai fini di un giudizio impegnativo. Dall'altro tali controlli intendono "misurare" l'operato del dirigente, tale termine rimanda all'idea di una valutazione precisa dell'entità e della dimensione di un fenomeno, di uno stato o di un oggetto, il cui manifestarsi viene associato a quantità rilevate attraverso idonei strumenti di misura.

I metodi per la valutazione dei dirigenti possono essere di natura sia qualitativa che quantitativa, ed perseguono lo scopo di guidare i dirigenti nella realizzazione degli obiettivi strategici definiti dall'ente, responsabilizzare i dirigenti nello svolgimento dell'attività, conoscere le capacità del dirigente ed, eventualmente, individuare le necessità di formazione, fornire le informazioni per l'attribuzione di ulteriori incarichi dirigenziali.

Concludendo, si sottolinea come la crescita dei sistemi permanenti di valutazione rappresenta comunque un elemento di svolta nell'introduzione di processi di cambiamento e comporta, necessariamente, un'evoluzione dell'organizzazione dell'ente locale e delle modalità lavorative applicate suo interno. I sistemi di valutazione, pertanto, agiscono profondamente sul cambiamento poiché vanno ad incidere sull'apprendimento organizzativo dei dipendenti, sul procedimento di sviluppo delle risorse umane attraverso una più netta specificazione dei ruoli e dei relativi percorsi formativi di sviluppo professionale e di carriera e, fundamentalmente, sul sistema di gestione interno alle organizzazioni, spostando il medesimo verso il merito.

Tutti questi elementi, evidentemente, trascendono gli aspetti meramente retributivi e contrattuali e fanno della valutazione uno strumento fondamentale per migliorare il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Maria Grazia Toppi

Fonti:

R. Giovanetti, R. Ruffini - Università C. Cattaneo - LIUC, "La valutazione della dirigenza nel comparto enti locali"

G. Rebori, R. Ruffini, "La valutazione del personale degli enti locali"

<https://www.diritto.it/la-valutazione-delle-prestazioni-del-personale-negli-enti-locali-particolari-cenni-alla-categoria-funzioni-dirigenziali/>