

Relazione per il Convegno tenuto al Forum della P.A. del 13 maggio 2008, "Premiare la performance, non le buone intenzioni: passato, presente e futuro della valutazione nel pubblico impiego". (1)

presentata dalla dott.ssa Loredana Durano, dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Servizio Dipartimentale Affari Generali, Ufficio V competente in materia di procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali e di valutazione dei dirigenti.

La procedura di valutazione del personale dirigente del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata avviata in sperimentazione già dalla fine del 2003 e proseguita negli anni successivi, fino al 2006.

Dal 2007, in applicazione di un accordo sindacale integrativo di amministrazione, la procedura di valutazione è operativa ed è la fonte della determinazione della retribuzione di risultato dei dirigenti di I e II fascia del MEF, e quindi anche del Dipartimento della RGS.

Il modello di valutazione adottato per i dirigenti del Ministero dell'Economia prevede una valutazione dei risultati al 75% a cui si aggiunge un giudizio sui comportamenti organizzativi al 25%.

La valutazione relativa all'anno 2007 ha riguardato tutti i dirigenti, **sia di I fascia**, con funzioni di direzione e con funzioni di consulenza, studio e ricerca, **sia di II fascia**, amministrativi, distribuiti negli Uffici centrali e periferici, e assegnati ai Servizi Ispettivi, per circa 400 dirigenti.²

Dopo la sperimentazione, ed in particolare dal 2007 si avverte che c'è una maggiore consapevolezza, sia da parte dei valutatori che dei valutati, per il processo di valutazione, e forse più in periferia che non al centro, per cui la valutazione viene accettata non come un'imposizione normativa, ma anche come la possibilità di un accrescimento professionale.

Considerando la relazione del Professor Valotti si può sostenere che formalmente l'Amministrazione ha previsto un utilizzo della valutazione solo per le conseguenze sugli aspetti retributivi. Tuttavia, in via informale, in sedi interne, è sempre stato affermato che la valutazione non deve fermarsi all'aspetto monetario, ma è indirizzata a definire dei comportamenti organizzativi e a sostenere i percorsi di carriera, anche se l'accordo sindacale integrativo per definire i criteri da utilizzare per l'affidamento degli incarichi dirigenziali generali non è ancora intervenuto.

Concretamente, le criticità individuate nella relazione introduttiva sono state vissute tutte nella fase sperimentale: la costruzione degli indicatori, l'equilibrio qualità-quantità, i giudizi diversi per valutatori diversi e, nonostante gli sforzi compiuti, le criticità che rimangono sono ancora diverse.

E' da sottolineare che esiste anche la difficoltà di misurare con il sistema degli indicatori la peculiarità del lavoro di una Amministrazione pubblica, come la Ragioneria Generale dello Stato, che si occupa di procedure molto complesse, quali - ad esempio - la predisposizione del bilancio dello Stato e della legge finanziaria, del monitoraggio dei dati di finanza pubblica, dell'attività prelegislativa per la copertura finanziaria delle leggi di spesa, del controllo preventivo o successivo, degli atti di spesa delle Amministrazioni centrali o dell'attività ispettiva in materia di finanza pubblica su organismi pubblici.

(1) La relazione introduttiva al convegno è stata presentata dal Prof. Giovanni Valotti, professore ordinario di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche dell'Università Bocconi, ed è pubblicata sul sito della stessa Università.

(2) La procedura di valutazione è supportata da un sistema applicativo che, dapprima utilizzato in via sperimentale, è stato pienamente operativo nel 2007.

Le difficoltà incontrate hanno riguardato:

- lo stesso modello di valutazione adottato, che la sperimentazione ha evidenziato ma non ha risolto. Difatti, esso non prevede una gradualità di punteggio a fronte di una gradualità di raggiungimento dell'obiettivo ⁽³⁾, e se il risultato ottenuto per un determinato obiettivo si colloca tra la soglia minima e quella massima dell'indicatore relativo, il risultato viene dimezzato e non si tiene conto di quanto si avvicini o meno alla soglia massima. Questa modalità di attribuzione del punteggio è stata vista dagli interessati come iniqua e la soluzione va trovata in una modifica del modello di valutazione (che moduli diversamente la percentuale di raggiungimento della soglia massima), da sottoporre comunque sottoposta al vaglio delle Organizzazioni sindacali per ottenere uno specifico accordo per tutti i dirigenti del MEF, che modifichi quello esistente;
- la valutazione della qualità degli obiettivi di risultato, che viene misurata da una scheda-qualità, composta da più elementi qualitativi (efficacia, efficienza, accuratezza, correttezza, tempestività, sinteticità,...etc.). Infatti, laddove gli obiettivi abbiano indicatori di qualità c'è il rischio che, in mancanza di standard qualitativi, specie per procedure complesse, il giudizio del valutatore superi la discrezionalità che gli è propria. Si possono verificare così valutazioni disomogenee tra valutatori diversi e le criticità si presentano anche per i dirigenti distribuiti territorialmente;
- analogamente, altra criticità si ritrova nel valutare i comportamenti organizzativi ⁴, per i quali non sono stati ancora definiti o applicati i criteri che possano ancorare ad elementi oggettivi il relativo giudizio, ed anche in questo caso le difficoltà si presentano in maniera più evidente per quei dirigenti che svolgono le funzioni sul territorio nazionale e sono comunque lontani dal valutatore; per quanto riguarda, poi, i relativi punteggi sono previsti tre giudizi: migliorabile, buono ed eccellente, e forse una maggiore gradualità potrebbe aiutare anche i valutatori, tenuto conto che oltre il 75% dei comportamenti assegnati sono stati valutati eccellenti.
- altro punto debole riguarda la possibilità, già rappresentata nel 2007 dal Ministro dell'Economia pro-tempore, di evitare situazioni di "generale premialità", in sostanza di non generalizzare le valutazioni con un appiattimento verso l'alto. In proposito, oltre al problema della mancanza di standard qualitativi, occorre tuttavia spostare l'attenzione sulla definizione degli obiettivi e sulla costruzione dei rispettivi indicatori. Difatti, laddove vengano definiti e condivisi gli obiettivi, costruiti con indicatori equilibrati, raggiungibili con le risorse a disposizione, e il dirigente li raggiunga, sembra difficile invocare a priori la necessità di una varietà di punteggi; in concreto, nel 2007, il 100% dei dirigenti di I fascia ha ottenuto punteggi massimi e gli stessi si sono collocati nella fascia più alta definita dall'accordo sindacale per la retribuzione di risultato; i dirigenti di II fascia degli Uffici centrali, per il 97,78% hanno ottenuto punteggi complessivi che li collocano nella fascia più alta, per i dirigenti degli Uffici territoriali, il 95,10% si è collocato nella fascia più alta.
- per quanto riguarda gli obiettivi trasversali o di partecipazione di tutti i dirigenti ministeriali ad una performance generale, potrebbero dare un maggior senso di coesione e condivisione degli obiettivi, anche strategici, ma è importante non dimenticare che ciascun dirigente, anche apicale, è destinatario di un conferimento di incarico pluriennale, con obiettivi di medio e lungo periodo, del cui raggiungimento è responsabile nei confronti del soggetto che conferisce l'incarico, e che possono diventare obiettivi di risultato annuali, da valutare per la definizione della retribuzione di risultato; di conseguenza, il meccanismo di attribuzione degli obiettivi, anche quelli più strettamente correlati alla "mission" dell'organizzazione e delle competenze istituzionali attribuite all'Ufficio di cui è responsabile.

(3) Ossia, sappiamo che un obiettivo può avere uno o più indicatori che lo misurano e questi ultimi devono avere delle soglie, minima e massima: l'obiettivo si intende raggiunto se i risultati dell'indicatore che lo misurano coincidono o superano la soglia massima.

(4) Per i comportamenti organizzativi è stato definito un manuale che ne individua 18, e nel 2007 i più frequentemente utilizzati sono stati una decina (gestione e sviluppo risorse umane (10%), orientamento al risultato (13%), orientamento alla qualità (2%), individuazione e soluzione dei problemi (15%), adattamento e flessibilità (9%), capacità di negoziazione (5%),

capacità di relazione (8%), gestione del cambiamento (4%), collaborazione e lavoro di gruppo (9%), propensione al cambiamento (7%), ricerca ed analisi delle informazioni (7%).

il singolo dirigente, l'obiettivo deve essere raggiungibile e correlato all'area che il dirigente può e deve presidiare e laddove non lo raggiunga deve essere il "suo" valutatore ad indicare il percorso per migliorare, sia per quanto riguarda i risultati che per quanto riguarda i comportamenti. Pertanto, gli obiettivi trasversali dovrebbero essere un "delta" rispetto a quelli istituzionali o contrattuali o da direttiva e andrebbero prima indirizzati, dal dirigente apicale, a cascata, ai suoi dirigenti generali, e successivamente ai rispettivi dirigenti.

- Un'ulteriore criticità è il possibile contenzioso, da risolvere, in via amministrativa ed eventualmente in via giudiziale. L'esperienza non ci dà elementi consolidati, è troppo breve il periodo successivo alla sperimentazione, ma le domande ed i dubbi sono già tanti. Nel caso il dirigente non aderisca, non accetti una valutazione non positiva, può iniziare un procedimento di secondo grado, di revisione del giudizio, con tutti i limiti già presenti nel primo livello che si trasferiscono in pieno, in quanto mancano i criteri che possano rendere più oggettiva e meno umorale i giudizi del valutatore competente. Nel caso del giudizio davanti al magistrato del lavoro, si presume che l'interesse a ricorrere possa riguardare una valutazione negativa che incida sulla retribuzione di risultato, ma anche un'eventuale lesione alla professionalità, all'immagine, potrebbe essere oggetto di lamentele e di richieste di risarcimento. In tal caso è da chiedere se nell'attesa delle decisioni del magistrato si possa procedere - e in che termini - ad una valutazione per l'anno successivo tra gli stessi soggetti, valutatore e valutato, che hanno un contenzioso in corso: sono elementi che per il buon andamento della P. A. occorrerebbe affrontare.

Per quanto concerne le possibili azioni per migliorare in futuro, occorre:

- tenere presente la modifica del Bilancio dello Stato, che passa da una struttura basata sulle Amministrazioni ad una che pone come fulcro le funzioni sottostanti. Pertanto, il Bilancio dovrebbe indirizzare alla definizione delle priorità, offrendo alle Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo strutture, responsabilità e sistemi di incentivi: Il bilancio 2008 del MEF individua 25 missioni, di cui 21 riferite a programmi finanziari e 4 relative a programmi a diretta esecuzione, articolate in 45 programmi. I Centri di Responsabilità Amministrativa hanno individuato 142 obiettivi di cui 30 strategici, e 112 catalogati strutturali. Per i programmi ad esecuzione diretta sono stati individuati 82 obiettivi, tra cui si collocano i 30 identificati come strategici.⁵ Ne consegue che già dal 2008 la definizione degli obiettivi va necessariamente correlata agli obiettivi di attuazione dei programmi inquadrati nelle missioni;
- accelerare i tempi procedurali relativi alla definizione degli accordi integrativi di Amministrazione;
- dare maggiore garanzia di partecipazione del valutato alle forme di comunicazione e contraddittorio: i sistemi applicativi sono utilissimi, ma non devono far dimenticare che gli obiettivi vanno negoziati così come i giudizi vanno comunicati e accettati, anche dopo un normale contraddittorio che serva a spiegare le ragioni del valutatore e del valutato;
- dare maggiore spazio ad un costante monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi, affinché il valutatore avverta in tempo il valutato che la sua azione o il suo comportamento non sia in linea con gli obiettivi assegnati, per evitare che ad anno concluso si evidenzino un giudizio negativo o non del tutto positivo non riconosciuto dal dirigente valutato;
- aumentare la diffusione della cultura della valutazione tra tutti i dirigenti, esigenza collegata a quelle precedentemente elencate, con percorsi formativi "ad hoc" che prevedano un approfondimento delle tecniche di valutazione per i dirigenti generali. E' evidente che la maggiore diffusione di tale cultura consentirebbe agli utilizzatori di considerare normale che le politiche del personale, per le retribuzioni ma anche per i percorsi di carriera, tengano conto della realizzazione e degli esiti dei processi di valutazione.

5) Direttiva annuale per l'azione amministrativa e di governo del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Infine, si potrebbe forse ipotizzare un coordinamento della Funzione Pubblica o una soluzione che possa essere definita a livello di contratto nazionale, anche successivamente condivisa in sede di singola amministrazione, che riguardi in maniera omogenea tutti i dirigenti di un comparto e che supporti le singole amministrazioni circa le tecniche di valutazione dei comportamenti organizzativi, al fine di orientare sempre più concretamente il valutatore ed il valutato al raggiungimento di un giudizio equo, condiviso, coerente con il contesto della stessa Amministrazione, per una crescita professionale seria e per evitare contenziosi.

Loredana Durano

Dirigente

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Ministero dell'Economia e delle Finanze