

Il sistema Valutazione

di **Palmina D'Onofrio** [*]

Già l'etimologia del termine il cui significato nella lingua latina era compreso tra valore economico e giudizio di capacità, la dice lunga sulla complessità del tema, tant'è che si parla di valutazione in più contesti e con riferimento a svariate situazioni. Le accezioni più diffuse, in Italia, sono quelle legate al "rendimento scolastico" e alla "valutazione di un bene economico" fosse pure artistico come nel caso della valutazione di un quadro. Negli ultimi anni si è cominciato a parlare di valutazione anche in relazione ai contesti organizzativi con particolare riguardo a quelli lavorativi. Prima nelle aziende private, allorquando si è reso necessario misurare le *performance* per garantirsi la propria sopravvivenza o la propria crescita in un mercato sempre più complesso e competitivo. Poi, nelle pubbliche amministrazioni. Nel 1979, Giannini, *sulla scorta della scienza dell'organizzazione, soprattutto di matrice anglosassone, proponeva di quei temi una lettura originale, nella quale i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e - soprattutto - di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi divenivano il fulcro dell'intero progetto di riforma* ^[1].

Questa idea la ritroveremo nel Decreto 29/93, cosiddetto di privatizzazione del pubblico impiego per poi meglio svilupparsi con la Legge Bassanini e con il D.Lgs. 286/99 che focalizzano l'attenzione sulla valutazione dei risultati soprattutto in riferimento ai dirigenti della pubblica amministrazione. Ma sarà il D.Lgs. 150/2009 meglio conosciuto come Decreto Brunetta ad avere una vigorosa eco anche nell'opinione pubblica in quanto l'enfasi verrà posta sullo scarso rendimento della pubblica amministrazione attribuendola prevalentemente all'operato dei suoi dipendenti. Qui lo sforzo sarà di attivare un sistema meritocratico per l'attribuzione di risorse economiche in favore di quei dipendenti la cui produttività risulta appropriata ed introducendo 4 fasce di merito. Con il decreto Brunetta comincia a svilupparsi per pubblico impiego un "sistema" di valutazione, quale modello di riferimento che sempre più amministrazioni adotteranno. In ottemperanza alle leggi, ai contratti nazionali del lavoro e agli accordi con le parti sociali, l'assunto base sarà quello di "premiare il meritevole" dove il premio è una quota parte del salario accessorio diversamente denominato a seconda dell'amministrazione e dove il meritevole sarà colui la cui valutazione in termini di prestazioni rese e di comportamento adottato nell'ambito della sua organizzazione avrà raggiunto e/o superato un determinato punteggio, anche in questo caso differente da una amministrazione all'altra e da un contesto lavorativo ad un altro anche nell'ambito della stessa amministrazione. Va chiarito che sinora non sono state introdotte le fasce di merito sebbene alcune amministrazioni hanno iniziato una riflessione che va in questa direzione. Recentemente, il decreto di riforma del pubblico impiego varato dal ministro Madia che dovrebbe spostare l'asse della valutazione: dai singoli alle performance complessive dell'ufficio conferendo ai contratti pubblici le decisioni sui premi di produttività ma sempre stabilendo il principio delle differenziazioni tra i soggetti.



In questo articolo si prenderà ad esame la "valutazione del personale del pubblico impiego" intesa quale processo organico e sistematico finalizzato a garantire che su ogni dipendente si svolga, periodicamente, un giudizio di rendimento utilizzando criteri specifici e oggettivi legati alla prestazione resa, alle competenze (professionalità) alle posizioni ricoperte dal singolo, al comportamento ed eventualmente alle potenzialità sottese. L'amministrazione di riferimento sarà il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nelle sue articolazioni centrali e periferiche, dove a partire dal 2009 e per tutto il 2016 (anno di soppressione delle articolazioni periferiche a seguito della nascita dell'ANPAL^[2] e dell'INL^[3]) è stato messo a punto un sistema di valutazione, in ottemperanza al Decreto Brunetta e in virtù di un accordo tra l'amministrazione e le parti sociali, inizialmente sperimentale, dove il fondo incentivante, denominato FUA

(Fondo Unico di Amministrazione) viene prevalentemente distribuito sulla base dei risultati conseguiti dai singoli lavoratori e dal

gruppo di cui gli stessi fanno parte. È doveroso precisare che questo articolo non nasce da un'analisi puntuale e sistematica, ma dalle criticità che sono state rappresentate anche informalmente dai lavoratori o per il tramite dei loro referenti sindacali. Pertanto questo lavoro può essere considerato come un punto di partenza con formulazione di ipotesi che dovranno essere verificate ed eventualmente accolte o rigettate. Nel contempo vuole anche essere un auspicio affinché le criticità rilevate anche in qualità di osservatore partecipante portino a un miglioramento del "percorso valutativo" intrapreso nel 2009 e comunque da variare anche alla luce delle neo nate agenzie: ANPAL e ITL.

Detto sistema prevede che, all'inizio di ogni anno, siano predisposti i "piani operativi" contenenti gli obiettivi (o compiti) che devono essere conseguiti e dal singolo lavoratore e dalla squadra (team) di cui fa parte. Questi piani dovranno essere posti all'attenzione dei lavoratori e possibilmente condivisi dagli stessi. Successivamente c'è la verifica dei risultati attesi attraverso una scheda di valutazione suddivisa in due parti: la prestazione lavorativa e il comportamento "organizzativo". La misurazione avviene utilizzando specifiche variabili graduate. Questo sistema, qui descritto sinteticamente, è basato su aspetti tecnici e metodologici di buon livello che hanno certamente richiesto molto impegno da quanti lo hanno progettato. Ma purtroppo, e sotto molti aspetti, mal si coniuga con le fasi successive di raccolta dei dati e di analisi dei risultati. Infatti si assiste a un insieme di anomalie, anche involontarie, dove si nota uno scostamento tra quanto progettato in aula e quello che avviene sul campo per utilizzare un eufemismo. Innanzitutto le strutture, ad inizio anno o comunque nei primi mesi dell'anno, non sono in grado di predisporre i piani operativi vuoi perché mancano gli obiettivi cosiddetti ministeriali vuoi perché, ad inizio anno non è stato siglato ancora l'accordo tra le parti sul sistema incentivante. O perlomeno è ciò che viene sostenuto dalle parti in causa. Ma in effetti l'accordo sul sistema incentivante dovrebbe riguardare i criteri da adottare per la distribuzione delle risorse accessorie mentre la valutazione dovrebbe basarsi su elementi (variabili) indipendenti dalla distribuzione delle risorse o dal loro ammontare complessivo. Più complessa è, invece, la presenza o assenza degli obiettivi ministeriali di II livello. Ma anche in questo caso, atteso che gli obiettivi primari e le competenze dei singoli uffici sono già regolamentate per legge, si potrebbe procedere comunque alla compilazione dei piani operativi ad inizio anno così come si possono comunicare i risultati della valutazione. In secondo luogo è stata lamentata, in molti contesti, l'assenza di momenti di confronto con il capo team e/o con il valutatore sia nella fase iniziale che in quelle intermedie.



esso condivida la mission istituzionale della propria organizzazione. Allo stato attuale, infatti, a queste fasi per quanto importanti possano essere viene loro prestata poca attenzione. Non viene mai a mancare, invece, la fase della valutazione finale che si concretizza nel presentare al lavoratore, spesso a grande distanza di tempo rispetto all'anno di riferimento, una scheda riportante il punteggio conseguito.

La prima, quella in cui si devono descrivere gli obiettivi assegnati alla squadra di lavoro e ai suoi componenti, è fondamentale perché consente di conoscere le aspettative del valutatore e acquisire elementi utili per la programmazione del lavoro e di conoscere le aspettative del datore di lavoro un'ottica di squadra. Le verifiche intermedie permettono di "rilevare" la quantità e/o la qualità di ciò che si è fatto, si sta facendo e si dovrebbe ancora fare consentendo così al gruppo ed ai suoi membri di "correggere il tiro" allorquando si registra uno scostamento tra i risultati ottenuti e quelli attesi a una certa data. L'importanza di questi incontri, a mio parere, non risiede tanto negli aspetti tecnici e procedurali quanto nel fatto di avviare un percorso utile alla valorizzazione del personale in quanto parte di un gruppo, a coltivarne il senso di appartenenza e a far sì che

Questo ritardo viene spiegato asserendo che senza l'accordo sulla ripartizione del Fondo Unico di Amministrazione non si possa procedere né a misurare la produttività né a comunicare i risultati ai lavoratori. In realtà sistema incentivante e sistema di valutazione, per quanto strettamente collegati, viaggiano su due binari paralleli ma convergenti solo nell'ipotesi (come nel nostro caso) che il salario accessorio viene distribuito sulla base del risultato conseguito. Ad opinione della scrivente, si tratta di un presupposto errato perché se c'è condivisione sugli obiettivi da raggiungere e si ha una progettualità metodologica adeguata, la valutazione può procedere indipendentemente dalle somme disponibili e dai criteri di ripartizione. anche perché non necessariamente l'incentivo economico ha lo stesso effetto su tutti sussistendo anche altre leve motivazionali che vengono taciute o ridimensionate. Vorrà dire che il lavoratore conoscerà con largo anticipo il punteggio conseguito e soltanto in seguito la somma che gli sarà assegnata. Ai dipendenti viene data comunque la possibilità di attivare un "contraddittorio", anche con l'assistenza di un rappresentante, allorché non si è d'accordo sul punteggio riportato nella scheda di valutazione. Purtroppo, all'indomani della presentazione dei risultati finali, si ingenera quasi sempre nei dipendenti un malcontento diffuso che, solo in parte, potrebbe essere frutto di una mancata abitudine all'essere oggetto di valutazione. Spesso, invece, è figlio diretto di una inadeguata organizzazione del lavoro, di un altrettanto inadeguata gestione delle risorse umane e di un sistema di comunicazione interna che è molto deficitario. Gli stessi item delle schede di valutazione, in alcuni casi, non sono comprensibili soprattutto nel caso della parte inerente al comportamento organizzativo. In alcuni casi inoltre non si ha certezza di chi sia il valutatore o può capitare, proprio come avvenuto recentemente, che i valutatori abbiano cambiato ufficio.



Il sistema di valutazione, quindi, sebbene sia sorretto da motivazioni ineccepibili, non è ancora supportato da strumenti regolativi adeguati ed è ben lungi dall'essere collaudato ed implementato (interiorizzato) al punto tale che sovente si va nella direzione opposta, nel senso che anziché essere strumento di miglioramento degli output dei servizi pubblici (efficacia, efficienza, produttività) e possibilmente di valorizzazione del singolo e di coesione del gruppo, portano a una demotivazione latente, a una scarsa coesione di gruppo e a un altrettanto deficitaria prestazione lavorativa con forti ripercussioni proprio sul grado di soddisfazione dell'utenza in senso lato non avendo avuto il personale la possibilità concreta di condivisione della mission istituzionale. Un sistema di valutazione che voglia andare nella direzione auspicabile, non può limitarsi a "valutare" al solo fine di assegnare risorse economiche e/o di adempiere alle leggi o peggio ancora di dare una risposta protocollare, ma deve sforzarsi per garantire il miglioramento dei servizi resi all'utenza e questo non può prescindere dalla valorizzazione delle risorse umane. Nel sistema di valutazione, infine, l'apporto del singolo e di un gruppo, per quanto indispensabili, non è l'unico tassello che deve essere preso ad esame, in quanto molte altre variabili – anche esterne alla stessa organizzazione- hanno un ruolo significativo per spiegare la produttività o la non produttività di un'organizzazione e con essa interpretare il grado di soddisfazione/insoddisfazione dell'utente. Questo ci fa comprendere che la valutazione va letta in una visione molto più ampia. ■

Note

^[1] "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" di M. S. Giannini, ministro funzione pubblica presentato al Parlamento il 16 novembre 1979

^[2] Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro

^[3] Ispettorato Nazionale del Lavoro

^[*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. La Dott.ssa Palmira D'Onofrio è anche funzionario presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.