

“MERITO E VALORE”

Riflessioni e proposte per il miglioramento dei processi di misurazione e valutazione delle performance

Nota a cura di:

- **Michele Bertola** – Direttore Generale Comune di Monza e Presidente di ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali)
- **Roberto Gerardi** – Segretario e Direttore Generale del Comune di Perugia
- **Bruno Susio** – Esperto nazionale di valutazione di performance, OIV del Ministero del Turismo, Rete Nazionale OIV
- **Stefania Tagliabue** – Esperta in sviluppo organizzativo, consulente FORMEZ progetto Competenze, Responsabile scientifica di Azienditalia di Wolters Kluwer

NOVEMBRE 2024

INDICE

1. Premessa.....	3
2. Il problema: una valutazione che non valuta	3
3. Una proposta come provocazione (ma non tanto)	4
4. I punti aperti da affrontare.....	5
5. Conclusioni	6

1. Premessa

La presente nota nasce a seguito dell'incontro dal titolo “MERITO E VALORE. Incontro di proposte per l’innovazione della valutazione di performance”, svoltosi il 25 ottobre 2024¹, che ha visto la partecipazione di oltre trecento professionisti e specialisti del settore, provenienti dal mondo accademico, dalla consulenza e dalla pubblica amministrazione. L’evento ha rappresentato un’opportunità di confronto su uno dei temi centrali nella gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni (PA): la misurazione e la valorizzazione delle performance.

Le riflessioni condivise durante l’incontro e successivamente approfondite hanno condotto i relatori, promotori di questa nota, a elaborare una sintesi delle principali problematiche e delle proposte emerse. Queste osservazioni mirano a contribuire alla discussione pubblica e a orientare l’eventuale revisione del quadro normativo e contrattuale attuale, auspicando un rinnovamento che promuova realmente il merito e favorisca lo sviluppo delle competenze e il miglioramento delle prestazioni all’interno delle PA.

2. Il problema: una valutazione che non valuta

Negli ultimi anni, la valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni è stata oggetto di interventi normativi significativi, come il D.lgs. 150/2009 (nota come “Riforma Brunetta”), che ha introdotto criteri di valutazione più stringenti per il riconoscimento del merito. Tuttavia, nonostante l’intento riformatore, persistono problematiche strutturali che rendono difficile una vera differenziazione e valorizzazione di risultati e competenze.

Il quesito centrale da cui partire è: “A cosa serve la valutazione?” Il sistema di performance management, nella sua attuale formulazione, dovrebbe costituire uno strumento di crescita, motivazione e miglioramento continuo per le persone che lavorano nelle pubbliche amministrazioni, stimolando lo sviluppo professionale. Tuttavia, nella pratica, molti dei meccanismi introdotti appaiono inefficaci.

In particolare, la recente direttiva del Ministro Zangrillo ha evidenziato la necessità di differenziare le valutazioni di performance individuali. Sebbene il principio sia stato più volte discusso, esso rappresenta ancora uno dei punti deboli della riforma, come confermato dall’analisi condotta dalla Corte dei Conti (Delibera 62/2024/G). Quest’ultima ha evidenziato che le valutazioni effettuate dagli OIV (Organismi Indipendenti di Valutazione) dal 2020 al 2022 mostrano una tendenza all’“appiattimento” sui livelli massimi, in particolare per i dirigenti apicali responsabili di Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA).

Questa mancanza di differenziazione non è solo un problema tecnico, ma anche culturale e sistemico. L’appiattimento delle valutazioni potrebbe essere attribuito a una serie di fattori: dalla reticenza culturale verso la valutazione negativa, e più in generale, verso la possibilità

¹ L’evento MERITO E VALORE è registrato e disponibile su YouTube: <https://youtu.be/EPZ8LQNILBs?si=vuXFP4FZePnWSIU4>

di dare e ricevere feedback, alla volontà di evitare contestazioni interne, fino alla difficoltà oggettiva di valutare con parametri omogenei e coerenti in realtà amministrative complesse e articolate. In altre parole, le cause di questo fenomeno non sembrano derivare dalla mancanza di competenza o impegno degli OIV², ma da un problema strutturale, aggravato dal forte legame tra valutazione e incentivi economici previsto dai contratti collettivi.

In sostanza, l'attuale struttura del sistema di performance management nella PA appare insufficiente a realizzare una vera valorizzazione della crescita professionale, della collaborazione e dell'efficacia dell'azione pubblica. Il collegamento diretto tra valutazione della performance individuale e premi monetari, nella pratica, si scontra con resistenze culturali e amministrative, oltre che con un approccio *individualista* oggi messo sempre più in discussione nelle aziende più innovative che stanno introducendo organizzazioni per team, che rendono difficile attuare una differenziazione nella assegnazione degli incentivi.

3. Una proposta come provocazione (ma non tanto)

Considerando le difficoltà sopra delineate, emerge una proposta che potrebbe sembrare provocatoria ma che, in realtà, risponde a un'esigenza di riforma strutturale: scindere la valutazione della performance individuale dall'erogazione dei premi economici, trattandosi di due leve di gestione del personale con logiche e finalità diverse.

L'idea è di rivedere la correlazione diretta tra valutazione della performance e premio di risultato, orientando quest'ultimo a criteri oggettivi e misurabili di performance organizzativa. In altre parole, i premi dovrebbero basarsi su parametri e indicatori oggettivi stabiliti nel rispetto delle differenze tra diverse pubbliche amministrazioni, che variano a seconda della tipologia di ente (come enti locali, strutture sanitarie, enti nazionali) e dei relativi sistemi di pianificazione strategica ed operativa³. Questi indicatori potrebbero essere valutati dagli OIV tramite strumenti di *appraisal* già collaudati nel settore privato o nei sistemi di valutazione anglosassoni.

Il risultato di questo approccio sarebbe duplice:

- Premi di risultato legati ai risultati organizzativi. Gli stanziamenti per i premi verrebbero distribuiti in funzione dei risultati complessivi dell'organizzazione in cui operano i lavoratori, o di risultati di gruppo assegnati alla struttura di appartenenza, favorendo un meccanismo che incoraggia il lavoro di squadra e il raggiungimento degli obiettivi strategici, come avviene in molte realtà aziendali private e trovando una coerenza con i modelli organizzativi per team sempre più diffusi.
- Valutazione della performance individuale, nella dimensione di valutazione delle competenze comportamentali, orientata alla crescita professionale: La valutazione individuale sarebbe così svincolata dall'erogazione del premio e, attraverso il

² Ricordiamoci che si tratta generalmente di professionisti ed esperti in materia, tutti qualificati presso l'Elenco Nazionale degli OIV del Dipartimento Funzione Pubblica

³ Negli enti locali fin dal 1990 e poi con l'elezione diretta del sindaco dal 1993, l'esistenza di un esplicito e vincolante programma di mandato amministrativo ispira tutti i documenti di pianificazione e controllo e rende quindi attuabile una coerenza tra individuazione degli obiettivi e misurazione delle performance collegate.

momento del colloquio visto come momento valutativo delle competenze (autovalutate o eterovalutate), sarebbe orientata allo sviluppo individuale ed organizzativo. Invece di limitarsi a essere un indicatore per i premi, essa diverrebbe un elemento centrale per i percorsi di sviluppo di carriera, sia orizzontale che verticale, valorizzando il potenziale e le competenze trasversali di ciascun individuo.

Questa modifica risponderebbe meglio agli obiettivi della valutazione della performance, che dovrebbero comprendere il miglioramento continuo delle competenze e dei comportamenti organizzativi, piuttosto che una semplice attribuzione di incentivi monetari. L'efficacia della valutazione migliorerebbe, inoltre, se integrata con gli altri sistemi di gestione del personale così come indicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica che ha introdotto diversi strumenti (InPA, Syllabus, portale RIVA) per la valorizzazione delle competenze trasversali dei dipendenti e dei dirigenti delle PA.

4. I punti aperti da affrontare

Per realizzare un miglioramento efficace dell'impianto che guida i sistemi di valutazione, è necessario affrontare alcuni temi strategici. Di seguito, i principali punti aperti:

- Definizione di obiettivi realmente sfidanti, concreti e misurabili: la costruzione di obiettivi sfidanti e misurabili è un requisito fondamentale per una valutazione efficace. Tuttavia, nella pratica, gli obiettivi fissati risultano spesso generici e non incentivano realmente il miglioramento delle prestazioni soprattutto nelle PA che non hanno un programma politico formalizzato e definito. Un ruolo più incisivo degli OIV nella definizione e monitoraggio degli obiettivi potrebbe contribuire a risolvere questa criticità, favorendo una pianificazione che valorizzi la trasversalità tra le varie componenti dell'organizzazione. All'OIV spetterebbe, in particolare, l'effettiva validazione degli obiettivi verificando l'esistenza di indicatori di risultato legati all'impatto dell'azione amministrativa e il grado di misurabilità oggettiva dei risultati raggiunti.
- Utilizzo del “Valore Pubblico” come parametro di valutazione: l'introduzione del concetto di Valore Pubblico nel PIAO rappresenta un passo avanti nella visione strategica della PA, ma questo principio non viene ancora impiegato per valutare in modo efficace i risultati delle organizzazioni. L'adozione del Valore Pubblico come criterio di misurazione potrebbe fornire una visione più completa dei benefici generati, valorizzando anche l'impatto sociale delle amministrazioni.
- Promozione di una cultura della valutazione tra i dirigenti: la cultura della valutazione è ancora poco radicata tra i dirigenti, che tendono a interpretarla come un adempimento burocratico, senza comprenderne il valore strategico per lo sviluppo delle risorse umane. Un cambiamento di mentalità è necessario affinché la valutazione diventi un processo di supporto alla crescita e al miglioramento, in linea con le responsabilità e il ruolo dirigenziale. Per questo è necessario formare il management pubblico facendogli acquisire la capacità di dare feedback efficaci e di valutare le competenze comportamentali con un forte orientamento alla crescita e alla motivazione delle persone.

- Maggiore autonomia nella strutturazione della valutazione: per rendere la valutazione più efficace e adeguata alle specificità di ciascuna organizzazione ma soprattutto allineata alle strategie di gestione del personale, sarebbe utile concedere maggiore autonomia agli enti (soprattutto quelli territoriali) nella definizione dei sistemi valutativi, non definendole a priori nella normativa di riferimento. In questo modo, le organizzazioni potrebbero sviluppare metodologie innovative, sperimentando approcci che rispondano alle loro esigenze strategiche e organizzative.
- Revisione dei meccanismi di crescita interna del personale: attualmente, i meccanismi di progressione e crescita all'interno delle amministrazioni appaiono inadeguati a valorizzare veramente i talenti, in quanto ancora molto basati su esperienza (anzianità) e non sulla valutazione delle competenze sviluppate. Una revisione orientata alla valorizzazione e all'offerta di concrete opportunità di sviluppo professionale per le persone potrebbe favorire una gestione delle risorse umane più moderna e inclusiva. Anche in questo ambito, le disposizioni contrattuali risultano molto vincolanti: si richiede una maggiore autonomia delle amministrazioni per definire processi di sviluppo professionale in linea con le strategie di gestione del personale.

5. Conclusioni

Questa serie di proposte mira a promuovere un approccio più efficace e orientato alla cura e alla valorizzazione delle persone che operano nelle pubbliche amministrazioni.

La riforma della valutazione della performance dovrebbe mirare a creare un ambiente che stimoli il miglioramento continuo, la crescita professionale e il potenziamento delle competenze.

Occorre separare il processo di valutazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dai gruppi dal processo di valutazione delle competenze comportamentali che hanno finalità diverse. Slegando i premi economici dalla valutazione dei comportamenti e orientandoli a parametri oggettivi di performance organizzativa, è possibile restituire alla valutazione dei comportamenti il ruolo che le compete: un processo di orientamento, sviluppo e riconoscimento del potenziale umano, per una pubblica amministrazione più efficiente, innovativa e meritocratica.