

SISTEMA DI GESTIONE DELLA PRESTAZIONE

LINEE GUIDA

PROPOSTA

Premessa

Non si può non valutare: valutare implica l'attribuzione di senso alla realtà e, di conseguenza, intervenire orientandola e dirigendola. La valutazione è insita nelle manifestazioni del comportamento. Ciò è maggiormente vero all'interno delle organizzazioni. Se prendiamo in esame la classica concezione barnardiana di organizzazione come "*...l'associazione di persone in grado di comunicare tra loro e che desiderano collaborare per raggiungere uno scopo comune*"¹ è chiaro che, poiché il conseguimento dello scopo dipende dalle persone che compongono l'organizzazione, questa deve chiedersi se, come e quanto i componenti contribuiscono al raggiungimento degli scopi comuni.

Ogni giorno all'interno delle organizzazioni si effettuano valutazioni che hanno conseguenze, di ordine economico o di altra natura.

Il discrimine, quindi, non è se valutare o non valutare, ma se rendere le valutazioni palesi o nascoste, i percorsi di valutazione trasparenti o occulti e, soprattutto, se rendere partecipi o no tutti i componenti dell'organizzazione dei motivi per cui si valuta e l'uso che si intende fare della valutazione.

L'Agenzia delle Entrate è un'organizzazione nella quale si parla da quasi vent'anni di valutazione, ma la cui pratica è limitata a dirigenti e incarichi di responsabilità di diversa natura e importanza. La struttura nel suo complesso, quindi, è ormai matura per un sistema di valutazione palese, trasparente, sia nel processo che nelle finalità, condiviso e partecipato.

Il presente sistema di gestione della prestazione è stato costruito a seguito di un'accurata analisi di contesto e un'attenta valutazione delle esperienze di valutazione precedenti sperimentate nell'Agenzia delle Entrate. È noto, infatti, che non ci sono sistemi che vadano bene per ogni situazione, ma che ogni pubblica amministrazione deve trovare la propria strada di soluzione dei problemi e assumersi le responsabilità conseguenti, come da anni raccomanda l'OCSE².

Perché valutare

Vi sono due eventi che segnano una svolta nell'ambito della valutazione: il primo è l'entrata in vigore del DPCM 158 del 15 giugno 2016, che detta le modalità di applicazione al personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Agenzie Fiscali del Decreto Legislativo 150 sulla valutazione individuale della performance; il secondo è la firma del 1° Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Comparto delle Funzioni Centrali il quale, all'articolo 78, prescrive che le somme erogate ai dipendenti che hanno riportato le valutazioni più elevate devono essere maggiori almeno del 30 per cento rispetto a quanto erogato al restante personale valutato positivamente. A partire da questi due eventi segnanti, la valutazione delle prestazioni cessa di

¹ G. Bonazzi, *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2002.

² Ocse, *Government for the future*, Parigi, 2001

essere una prospettiva e diventa un vincolo vero e proprio per l'Agazia delle Entrate.

Non si possono, infatti, ignorare le norme né venire meno a un impegno tra Governo e parti sociali sancito in un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro.

È ferma convinzione dell'Agazia delle Entrate che questi vincoli non debbano portare ad una semplificazione eccessiva di ciò che è complesso e che non si possa rischiare che la valutazione diventi un elemento disgregante nel clima interno dell'Agazia che, potenzialmente, ne possa compromettere l'efficienza e la funzionalità.

La valutazione delle prestazioni non è un mero fatto tecnico ma un processo, soprattutto culturale, che coinvolge e mette in discussione tutta l'organizzazione.

Il processo di valutazione non può, quindi, essere orientato all'adempimento burocratico delle norme né limitarsi all'espressione di un giudizio dei dirigenti nei confronti del restante personale, ma deve essere un fattore di crescita e coinvolgimento di tutta l'organizzazione. Per questo è necessario che la valutazione sia accompagnata ad interventi sui sottosistemi organizzativi che assicurino, attraverso processi di formazione di valutati e valutatori, coaching, mentoring, verifica della correttezza delle valutazioni e processi di riallocazione delle persone, occasioni reali di crescita dei singoli e creazione di cultura organizzativa condivisa.

È importante passare da un approccio che prevede la sola valutazione della prestazione ad uno di gestione della prestazione.

L'Agazia si propone di premiare il merito senza scivolare nella meritocrazia, una parola spesso abusata senza conoscerne realmente le implicazioni. La meritocrazia, parola coniata con un'accezione negativa dal suo stesso inventore³, serviva per indicare una precisa parte della società che, in una competizione sfrenata, prendeva tutto. Una vera e propria distopia.

Un'organizzazione complessa basata sulla sola meritocrazia produce risentimento, costi sociali e diminuisce la propria produttività complessiva. Se la parte di personale che, per mancanza di opportunità, per responsabilità proprie o per carenze formative, si sente esclusa da un sistema basato solo sui premi ai migliori, si convincerà di aver sprecato le proprie opportunità e di non averne altre o svilupperà senso di risentimento; in entrambi i casi fornirà meno collaborazione di quello che è il suo potenziale.

L'Agazia delle Entrate intende invece, con il presente sistema di gestione della prestazione, premiare le eccellenze, fornire strumenti e percorsi adeguati sia a coloro che intendono raggiungere prestazioni eccellenti che a chi non vuole eccellere, ma dare comunque prestazioni soddisfacenti all'organizzazione. Dato un livello soddisfacente della prestazione, le aspirazioni dei singoli vanno rispettate perché tutti sono necessari per la crescita complessiva della performance.

Questo processo chiama tutta l'organizzazione a mobilitarsi e mettersi in discussione e prevede, oltre a precisi percorsi di crescita, che venga attentamente monitorata la correttezza delle valutazioni e l'intervento sui sottosistemi organizzativi.

³ M. Young, *L'avvento della meritocrazia*, Edizioni di comunità, Roma-Ivrea, 2014.

In conclusione, le finalità del sistema di gestione della prestazione dell’Agenzia delle Entrate sono: entrare in possesso di informazioni utili per la gestione del personale, creare cultura organizzativa condivisa, aumentare la soddisfazione del personale dirigenziale e non dirigenziale, sviluppare il senso di appartenenza, migliorare le performance complessive dell’Agenzia.

Il sistema di gestione della prestazione dell’Agenzia delle Entrate non esplica i suoi effetti ai sensi dell’articolo 3, comma 5-bis, del Decreto Legislativo n. 150/2009.

Soggetti della valutazione

I soggetti del sistema di gestione della prestazione sono i valutatori - identificati con i dirigenti a capo delle singole strutture – e i valutati, cioè tutto il personale non titolare di incarichi di responsabilità (POER, PO, IDR).

I valutatori possono avvalersi di elementi informativi forniti dai superiori diretti – anche non dirigenti – dei valutati. Il percorso con il quale si è giunti alla valutazione complessiva deve essere comunque trasparente e a disposizione di ogni singolo valutato.

Nonostante l’apparente distinzione di ruoli sul piano formale, in realtà tutti ricoprono alternativamente il ruolo di valutatori e valutati perché l’attività del valutare attiva una dinamica dei ruoli. Rendendo esplicita la valutazione, infatti, l’oggetto del giudizio non sarà più solo l’attività del valutato ma anche quella del valutatore, la cui attività è sottoposta al giudizio non solo del valutato ma anche degli altri attori coinvolti nel processo di valutazione. Il dirigente a capo della struttura, ad esempio, valuta il personale non dirigente, ma in caso di valutazioni poco accurate che diano luogo a errori sistematici perderà la fiducia del personale e, di conseguenza, ne risentiranno la propria credibilità e autorevolezza all’interno della struttura di appartenenza. Allo stesso tempo sarà chiamato a rispondere di eventuali incongruenze allorquando sarà, a sua volta, valutato dai superiori.

Oggetto della valutazione

La prima regola di un buon sistema di valutazione è che ad essere valutata è solo e soltanto la prestazione e ciò che accade lungo tutto il periodo oggetto della valutazione, non solo gli accadimenti più recenti, tenendo bene a mente che sono fuori dal perimetro della prestazione i tratti caratteriali del valutato. **L’oggetto della valutazione non sono le persone, ma solo le loro prestazioni lavorative.**

Chiarito questo primo aspetto, bisogna scegliere quali parametri di valutazione utilizzare.

Ci sono due tipologie di sistemi di valutazione che combinano variamente i vari parametri: il **sistema di valutazione per obiettivi** (Management by objectives o MBO), nei quali oggetto di valutazione è il raggiungimento di obiettivi fissati, generalmente, attraverso un confronto tra valutatore, che propone o addirittura fissa direttamente gli obiettivi e li armonizza con quelli più

generali dell'organizzazione, e valutato; il sistema di **valutazione per fattori**, nel quale la prestazione viene valutata in base ai comportamenti (i fattori) che riflettono i principali valori perseguiti dall'organizzazione.

Vi è poi un terzo sistema, derivante dalla combinazione degli altri due, e per questo denominato sistema misto, che è quello che intende adottare l'Agenzia delle Entrate, la cui specificità è legata ai pesi che si danno agli obiettivi e ai comportamenti per determinare la valutazione complessiva della prestazione.

Tutti i sistemi di valutazione citati hanno almeno due cose in comune: la responsabilità del giudizio è del capo o delle strutture che complessivamente gestiscono il processo di valutazione; la valutazione non è un evento episodico ma un processo articolato che prevede diverse fasi.

Il presente sistema di valutazione è un sistema misto caratterizzato dalla valutazione di obiettivi quantitativi e di comportamenti organizzativi i quali daranno luogo, opportunamente combinati, alla valutazione complessiva.

Per quanto riguarda gli **obiettivi quantitativi**, questi **non sono assegnati ai singoli, ma a piccoli gruppi**, in linea con il fatto che nell'Agenzia delle Entrate si lavora in team e che non sono mai stati, salvo rarissimi casi, assegnati obiettivi alle singole persone. Gli obiettivi devono essere sfidanti ma raggiungibili, secondo la teoria del *goal setting*, in modo da motivare il gruppo anziché sfiduciarlo. Il motivo principale per il quale gli obiettivi vengono assegnati ai gruppi – non necessariamente identificabili con i team costituiti formalmente – è che l'Agenzia intende promuovere un clima lavorativo basato sulla diffusione dei saperi e sulla cooperazione anziché sull'individualismo, spinto fino a pratiche di *free riding*, che potrebbe intervenire in caso di obiettivi quantitativi "splittati" sul singolo lavoratore.

Riguardo ai fattori, verranno individuati un numero minimo di cinque comportamenti organizzativi/competenze comuni a tutti i lavoratori ma aventi un peso diverso in base alle famiglie professionali. Infatti, un fattore che è fondamentale per una delle famiglie professionali può essere un po' meno importante per altre.

Metodo di valutazione

Ci sono svariati metodi di valutazione, quello adottato dal presente sistema di valutazione è basato sulle **scale di giudizio**, che valuta in che misura il valutato ha manifestato di possedere, nello svolgimento dei compiti assegnati, le caratteristiche proprie di una serie di fattori predeterminati. Saranno usate scale con quattro livelli di giudizio, che assicurano accuratezza ed evitano valutazioni troppo sfumate, proprie delle scale con più livelli di giudizio: A) Non adeguato; B) adeguato; C) più che adeguato; C) eccellente. Mentre per gli obiettivi quantitativi a ognuno dei quattro livelli corrisponde una percentuale di raggiungimento dell'obiettivo assegnato, per gli obiettivi comportamentali si userà una scala ancorata alla metodologia BARS (Behaviorally Anchored Rating Scales) cioè, letteralmente, scale di valutazione basate sul comportamento, che

utilizza descrizioni di comportamento, per identificare i diversi livelli di prestazione, specifici per ogni parametro di valutazione.

La procedura di gestione della prestazione

Il processo di gestione della prestazione si avvia con l'**intervista di assegnazione** dei compiti al singolo lavoratore. Questi vengono annotati, per sommi capi, all'interno della scheda di valutazione. La comunicazione va fatta personalmente entro il 31 gennaio del periodo di valutazione oppure, in caso di assenza del valutando per tutto il mese di gennaio, entro 30 giorni dal rientro in ufficio. Nell'intervista dovranno essere illustrate le aspettative dell'organizzazione nei confronti della prestazione del valutando e acquisite le eventuali osservazioni di quest'ultimo.

Il secondo momento formale è l'**intervista di verifica**, da tenersi tra il 30 giugno e il 30 luglio, nel quale il valutatore farà un primo e provvisorio bilancio, illustrerà l'andamento della prestazione e fornirà consigli e indicazioni al valutato per il miglioramento dei risultati da lì a fine anno. Questo è anche il momento per rivedere, in caso di eventi straordinari, gli obiettivi di inizio anno e l'eventuale neutralizzazione di parte degli obiettivi assegnati. Anche questo colloquio sarà riassunto per sommi capi nella scheda di valutazione.

Ultimo momento di confronto è l'**intervista di valutazione della prestazione** nella quale vengono comunicate le valutazioni e spiegati al valutato i punti di forza e di debolezza, oltre che il risultato finale della combinazione dei fattori di valutazione. Il risultato e le motivazioni saranno annotate nella scheda di valutazione, compilata in ogni sua parte.

Valutatore e valutato inoltre, cercheranno di concordare percorsi di miglioramento della prestazione e iniziative formative necessarie a tale scopo, che verranno anch'esse annotati nella scheda di valutazione. Qualora non ci sia accordo sui percorsi formativi o di miglioramento delle prestazioni, questi saranno comunque redatti dal valutatore insieme ai motivi di dissenso del valutato.

In caso di valutazione contestata dal valutato si procede ad una richiesta di revisione della valutazione da parte del dirigente di vertice superiore del valutatore con l'eventuale assistenza dell'Organizzazione Sindacale alla quale il valutato conferisce mandato.

I rapporti tra valutatori e valutati non si limitano al processo di valutazione. Per questo motivo anche la valutazione risente positivamente del clima interno e della cultura organizzativa presenti all'interno dell'organizzazione.

Una comunicazione organizzativa efficace gioca un ruolo sicuramente positivo.

Il fattore umano nella valutazione

Non è possibile eliminare dalla valutazione l'elemento soggettivo: la valutazione scientificamente e pienamente oggettiva è impossibile. Per quanto si possano affinare gli strumenti e le tecniche di

valutazione, l'elemento soggettivo resterà comunque presente⁴. Ciò che si può fare, invece, è rendere espliciti i parametri e le procedure di valutazione e prevenire i problemi derivanti dal fattore umano, in modo da costruire un sistema quanto più possibile oggettivo, equo e in linea con l'obiettivo di valorizzare il più possibile la maggiore risorsa a disposizione dell'Agenzia: le donne e gli uomini.

Sono previsti, quindi, interventi formativi, preliminari all'avvio della procedura di valutazione, che coinvolgono i valutatori e tutti coloro che sono chiamati a coadiuvarli fornendo elementi utili alla valutazione.

Nel corso di tali interventi saranno illustrati gli obiettivi del sistema di gestione della prestazione, la procedura di valutazione, l'uso della scheda di valutazione, una corretta ed efficace comunicazione - soprattutto dei risultati - e gli errori più comuni che si possono commettere in sede di valutazione.

Più di ogni altra cosa però, è importante trasmettere ai valutatori, e a tutta l'organizzazione, l'aspetto non burocratico del processo. A tal fine sarà necessario che tutti i valutatori si sentano coinvolti in maniera forte e possano trasmettere la loro motivazione anche ai valutati.

La valutazione avrà maggior successo se, oltre all'accuratezza della progettazione, può contare su un clima interno improntato alla valorizzazione dei rapporti interpersonali, dove coloro che devono valutare godano di una credibilità solida da parte di coloro che devono essere valutati.

Ideale sarebbe lo svolgimento preliminare di corsi di formazione per tutta la comunità dei valutanti. Visti i vincoli temporali, che impongono di avviare la procedura entro l'inizio del 2022, in un primo tempo i corsi di formazione saranno dedicati principalmente ai valutatori e alle figure di collaborazione alla valutazione. Momenti formativi per tutta la popolazione saranno previsti già in corso d'anno.

I sistemi di monitoraggio

Nessun sistema di valutazione o di gestione della prestazione, per quanto accurato, può "camminare" da solo. C'è bisogno di verificare costantemente la coerenza dei risultati con il sistema e con la cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate.

Se gli errori più comuni sono immediatamente riscontrabili, ci sono altre forme di scostamento dagli obiettivi che sono più complessi da verificare e da correggere.

Per questo è prevista un'attenta fase di monitoraggio che sarà svolta, in una prima fase, dalle direzioni regionali e, per quanto riguarda gli uffici centrali, dalla Direzione centrale del personale.

⁴ Questo è uno degli assiomi della valutazione, contenuti in molte pubblicazioni, tra le quali F. Avallone, "Analisi della realtà organizzativa e valutazione nelle organizzazioni", in L. Borgogni (a cura di), *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano 2002.

I dati raccolti saranno utilizzati non solo per correggere eventuali scostamenti a livello locale, ma anche per valutare la coerenza del sistema di valutazione con gli obiettivi ed eventualmente proporre modifiche e correttivi al sistema stesso.

Non c'è nessuno strumento – non solo di valutazione – che vada bene una volta e per sempre. Ogni soluzione può essere la migliore possibile nel momento in cui la si prende, ma ha bisogno di essere adeguata costantemente al mutare delle condizioni o anche, semplicemente, laddove si riscontrano che non risponde agli obiettivi prefissati.

Laddove si decide di ignorare situazioni e problemi che richiedono forme di cambiamento, si incorre nel cosiddetto errore dei “cigni bianchi”, che consiste nel rifiutare tutti i dati che non corroborano le proprie teorie⁵, ponendo le basi per clamorosi insuccessi.

Dalle linee guida al sistema di gestione della prestazione

Il compito che attende nei prossimi mesi l'Agenda delle Entrate nel suo complesso è quello di passare dall'enunciazione di una serie di principi e linee guida, per quanto stringenti, a un vero e proprio sistema di gestione delle prestazioni, il più possibile condiviso e partecipato.

Pertanto, i prossimi passi sono – oltre al confronto con le Organizzazioni Sindacali e la richiesta di un nuovo parere al CUG – i seguenti:

1. Confronto con gli stakeholder interni: le linee guida saranno pubblicate sulla intranet e verrà inviata a tutto il personale una mail con la quale si porta a conoscenza di tutti l'avvenuta pubblicazione e si invita chiunque lo desideri a fornire il proprio contributo. Stessa cosa sarà avviata – sia attraverso mezzi telematici che con riunioni apposite – con le Organizzazioni Sindacali, le quali saranno chiamate a dare il loro contributo al progetto non in veste di soggetti contrattuali, ma di portatori di interessi collettivi in quanto l'Agenda ritiene fondamentale coinvolgere tutti i soggetti e acquisire idee e contributi utili a risolvere i problemi anche laddove non è espressamente previsto dai contratti in essere;
2. Costituzione di un gruppo di lavoro qualificato che, oltre a fornire soluzioni di dettaglio, sarà chiamato, in breve tempo, a vagliare tutti i contributi pervenuti, a fare una sintesi e a decidere quali di essi siano più idonei a raggiungere gli obiettivi che l'Agenda delle Entrate ha elencato nelle presenti linee guida;
3. Presentazione del sistema di valutazione, completo in ogni sua parte, agli stakeholder interni ed esterni;
4. Inizio della formazione ai soggetti elencati nel paragrafo dedicato al fattore umano nella valutazione;
5. Applicazione dal 1° gennaio 2022 del nuovo sistema di gestione della prestazione.

⁵ N.N.Taleb, *Il cigno nero*, Il Saggiatore, Milano, 2008.