

Lauro Mattalucci

**EVOLUZIONE DELLA CULTURA DELLA
FORMAZIONE DEL PERSONALE
NELLA P.A.**



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo
Anno II, numero 1, Marzo 2011**

EVOLUZIONE DELLA CULTURA DELLA VALUTAZIONE DEL PERSONALE NELLA P.A.

di Lauro Mattalucci

1. Premessa

Il presente scritto cerca di inquadrare il tema della applicazione d. lgs. 150/09 (il così detto “decreto Brunetta”) nell'ambito del difficile cambiamento della cultura della valutazione del personale, che assilla da molto tempo le amministrazioni pubbliche italiane. Dopo una breve rassegna dei tentativi operati dai governi passati, si entra nel merito dei pro e dei contro contenuti nelle molteplici previsioni del d.lgs. 150/09. Constatata la estrema difficoltà di cambiare *ope legis* la cultura valutativa, si discute di quali possano essere le strategie di *change management* che - opportunamente combinate con le sollecitazioni normative e con l'impiego di idonee tecniche gestionali - paiono in grado di far evolvere tale cultura, puntando a creare consenso e assunzione di responsabilità da parte della dirigenza pubblica. Per non appesantire la trattazione, alcuni approfondimenti sul decreto Brunetta e confronti con la realtà di altri paesi sono riportati in allegato.

Questo contributo nasce dal lavoro preparatorio di un progetto formativo in ASL Milano sul quale, in questo stesso numero di Dialoghi, riferisce E. Sarati.

2. La lunga marcia delle cultura valutativa

Come noto, il tema della valutazione del personale nella P.A. non è per niente nuovo. Prima del d.lgs. 150/09 vi sono stati molteplici interventi normativi finalizzati a introdurre elementi di premialità basata sul merito, con risultati generalmente deludenti. Ricordiamone alcuni.

Negli anni '80 si introducono nei contratti del lavoro del pubblico impiego alcuni istituti premianti, ma – nonostante le unanimesi dichiarazioni in favore del riconoscimento del merito – l'applicazione che si fa di tali istituti risulta sostanzialmente garantista. Il monte salariale dedicato alla incentivazione viene quasi ovunque gestito attraverso una formula che consente di calcolare l'incentivo individuale in base al livello contrattuale di inquadramento ed al tasso di presenza (senza attenzione alcuna ad impegno, risultati, competenze, ecc).

Il d.lgs. 29/93 (“Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina del Pubblico impiego” approvato con il governo Amato I) colloca l'incentivazione nel quadro della “gestione manageriale delle amministrazioni pubbliche”, quella che nei paesi anglosassoni viene indicata come *New Public Management* (NPM). Il decreto è noto anche come “decreto di privatizzazione del pubblico impiego” perché sancisce che:

- la dirigenza pubblica è responsabile del funzionamento organizzativo degli apparati ed assume la figura giuridica del “privato datore di lavoro”;
- il contenzioso riguardante il personale è affrontato con il giudice del lavoro e non più con il giudice amministrativo;
- è possibile assegnare funzioni dirigenziali con contratti a tempo determinato di natura privatistica.

Separate le funzioni di indirizzo politico da quelle di presidio del funzionamento organizzativo della macchina amministrativa, il decreto cerca di imporre l'adozione di un modello di governo delle amministrazioni pubbliche che riecheggia quello delle aziende private, con inevitabili elementi spuri come la istituzione dei Nuclei di Valutazione. Per i dirigenti si prevede un trattamento economico accessorio (TEA) correlato alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità; per il personale non dirigente il TEA è legato alla produttività individuale e collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente. Per gli aspetti applicativi che riguardano la natura, gli importi economici ed i criteri di corresponsione dei vari istituti retributivi si rinvia a quanto stabilito in sede di definizione dei contratti di lavoro (quello nazionale e quello integrativo).

Il d.lgs. 165/01 (“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” / governo Amato II), art. 45, ricalca quanto previsto dal decreto sopra citato:

«I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a. alla produttività individuale;
- b. alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente;
- c. all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

I primi due punti ricalcano i fattori valutativi cui fa oggi riferimento anche il d.lgs. 150/09. Sul piano terminologico in quest'ultimo si parla non di produttività, ma di *performance* (individuale ed organizzativa), termine maggiormente in sintonia con il lessico della *Management Science* (che contiene una vasta letteratura di proposte metodologiche sulla valutazione delle performance).

La storia, lunga almeno cinque lustri, dei tentativi di “riforma per editto” – vale a dire tramite atti normativi – della cultura della valutazione del personale produce nelle amministrazioni pubbliche qualche interessante sperimentazione, e qualche risultato mette qua e là radici, ma non si può parlare di un reale cambiamento delle politiche di gestione del personale adottate nella P.A.

Un testo pubblicato a seguito del d.lgs. 286/99 – decreto che prevedeva esplicitamente, nell'ambito del nuovo sistema dei controlli previsto per le amministrazioni pubbliche, la valutazione della dirigenza – sottolineava in premessa: «La frontiera nuova della riforma della pubblica amministrazione è costituita dalla misurazione e dalla valutazione; strumenti, ma prima ancora visioni organizzative e culturali, essenziali per trasformare radicalmente le amministrazioni da strutture formali ed autoreferenziali in strutture attente alle risorse e agli obiettivi da raggiungere». (Lefebvre, Rampino, 2002)

Se si prende in esame la letteratura su questo tema si osserva come ricorrente sia la metafora della “nuova frontiera”: l'opinione pubblica contro il lassismo gestionale, l'autoreferenzialità, gli sprechi imputati in modo general-generico a tutta la P.A. italiana reclama l'esigenza di una svolta drastica. Dunque il “decreto Brunetta” non rappresenta – contrariamente a quanto si afferma in una vasta pubblicistica di tipo giornalistico – uno spartiacque tra l'assenza e la presenza della premialità. La lunga stagione di innovazioni normative, e di risultati modesti, che palesano la ricorrente “delusione del legislatore”, mostra con evidenza che, come afferma Crozier, “non si cambia per editto”, e ci pone di fronte ad alcuni interrogativi: Perché è così difficile introdurre un sistema di valutazione del personale che premi i più meritevoli? Cosa impedisce che si sviluppi nella P.A. una “cultura della valutazione”?

Prima di approfondire tali questioni è opportuno cercare di dare una definizione della “cultura della valutazione del personale” in modo da mettere il discorso al riparo da indebite semplificazioni.

Diciamo che la cultura della valutazione del personale può definirsi come “l’orientamento che il management di una organizzazione esprime rispetto alla esigenza di valutare in modo attento e palese i propri collaboratori, come parte del processo di gestione e sviluppo del personale”. Dalla definizione data consegue intanto che la cultura della valutazione del personale, all’interno di una organizzazione, coinvolge prioritariamente tutta la dirigenza (non è solo “un affare” della Funzione Personale). Prima ancora di riferirsi alla corresponsione del trattamento economico accessorio tale cultura – è bene sottolinearlo – corrisponde alla esigenza dell’organizzazione di far crescere il proprio “capitale umano” ed al “diritto” delle persone di ricevere un *feed back* sulla loro prestazione lavorativa, di continuare ad apprendere e di veder valorizzate le loro capacità.

La definizione ricordata serve quanto meno a capire che la sfida del cambiamento è più ambiziosa ed importante di quanto pensino i ricorrenti nuovi cultori della teoria X, teoria in accordo alla quale chi lavora tende inevitabilmente a minimizzare il proprio impegno, a meno che non tema di subire significative sanzioni o non abbia incentivi economici che lo spingono a fare di più e meglio¹. Il d. lgs. 150/09, se viene presentato come disegno normativo ispirato della Teoria X (qualcuno l’ha battezzato “decreto antifannulloni”), rischia, suo malgrado, di non contribuire al rinnovamento della cultura della valutazione del personale nella P.A.

Tutti gli studi sulla qualità della vita lavorativa includono il *feed-back* lavorativo e la possibilità di continuare ad apprendere tra i fattori che concorrono positivamente alla qualità del lavoro. I sistemi di *assessment* o di *self-assessment* del buon funzionamento delle organizzazioni che si stanno in qualche modo sviluppando nelle amministrazioni pubbliche anche in Italia (ad es. *Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations* (JCAHO), *Common Assessment Framework* (CAF), ecc.) pongono specifica attenzione alla gestione e sviluppo delle Risorse Umane viste come obbligazione dell’organizzazione stessa verso il proprio personale. Ad es. il CAF richiama l’esigenza di una politica del personale sia sul versante dei così detti fattori abilitanti, dove troviamo il criterio 3, “Gestione delle risorse umane”², sia sul versante dei risultati, dove troviamo il criterio 7, “Risultati relativi al personale”³.

La posta in gioco non è quindi solo la messa in pratica di strumenti e procedure che portino ad attribuire un “voto” in merito alle prestazioni delle persone che lavorano all’interno di una amministrazione al fine di definire riconoscimenti retributivi differenziati, ma l’adozione di una vera politica del personale, capace di offrire occasioni di sviluppo delle competenze e favorire l’assunzione di responsabilità verso il raggiungimento di obiettivi, come base di una effettiva possibilità di offrire alle persone un *feed back* sulla loro prestazione lavorativa. Tutto questo senza, ovviamente, rinunciare, quando occorra, alla esigenza di censurare negativamente eventuali comportamenti disfunzionali.

La necessità di una corretta valutazione delle performance è, almeno in linea di principio, condivisa da tutti i soggetti che hanno voce in capitolo (politici, sindacati, ecc). Eppure la lunga marcia della cultura valutativa nella P.A. italiana⁴ sta ad indicare come sia difficile produrre un vero cambiamento: cercheremo più avanti di capire il perché.

¹ La Teoria X e la Teoria Y (secondo cui l’uomo è positivamente motivato verso il lavoro, per cui è necessario eliminare gli ostacoli organizzativi che favoriscono atteggiamenti passivi) sono due “teorie” sulla motivazione lavorativa formulate da Douglas McGregor già negli anni Sessanta per descrivere le diverse motivazioni dei lavoratori e le dinamiche prodotte da diverse prassi gestionali.

² Criterio che come ambito di valutazione richiede che si analizzi «in che modo l’organizzazione gestisce e sviluppa le competenze del proprio personale e ne consente la manifestazione del pieno potenziale a livello individuale, di gruppo e di organizzazione nel suo complesso; come pianifica tali attività per supportare le proprie politiche e strategie e l’efficace operatività del proprio personale».

³ Nell’ambito di tale criterio si parla esplicitamente di «esistenza di accordi sugli impegni da svolgere, di sistemi di valutazione del personale, della stima, della definizione degli obiettivi e della valutazione delle performance, del sistema premiante attribuito per gli sforzi individuali e di gruppo».

⁴ Per alcuni elementi di confronto tra la situazione italiana e quella di altri paesi si veda l’Appendice 2.

3. Innovazione normativa e cambiamento

Quando si afferma che non si può cambiare per editto, viene spontaneo pensare che l'innovazione legislativa – a dispetto del fatto che trovi sempre nel dibattito politico una forte sottolineatura e serva a riscaldare gli animi – non rappresenti una condizione né necessaria, né sufficiente per produrre reale cambiamento. Non necessaria, perché spesso molte azioni possono essere fatte a legislazione vigente. Per disboscare le amministrazioni dai così detti “fannulloni” non c'era bisogno di nuovi provvedimenti legislativi: da sempre esistono nei contratti di lavoro sanzioni di diversa severità per censurare negativamente comportamenti disfunzionali. Se nelle prassi quotidiane tali sanzioni non vengano applicate significa che bisogna cambiare le prassi, non le norme. Non sufficiente perché, come si è visto, la vera sfida non è promulgare nuove leggi, ma implementarle efficacemente, superando le inerzie e le resistenze al cambiamento. Promulgare nuove leggi è relativamente facile; far sì che la loro applicazione produca un effettivo cambiamento è assai più complesso.

L'affermazione testé fatta rischia però di essere riduttiva: occorre pur concedere infatti che un nuovo quadro normativo possa essere un “fattore facilitante” dei processi di cambiamento. Per spiegare la cosa si può usare la metafora del “campo di forze”, prendendola in prestito dalla fisica (Matalucci, 1990). Una nuova legge modifica il “campo di forze” che, in un dato contesto, condiziona le prassi delle persone che vi si trovano ad agire. La modificazione può risultare utile se le nuove linee di forza orientano produttivamente l'azione dei soggetti nella direzione voluta; può risultare invece “debole” quando manchi la strutturazione di forze essenziali, e “dissipativa” se le linee di forza si infittiscono e si intrecciano in modo poco coerente, producendo ostacoli più che appropriate traiettorie.

Fuor di metafora, mi sembra che nel d.lgs. 150/09 ci siano sicuramente indicazioni che possono favorire il cambiamento: il collegamento al processo di pianificazione e controllo dei risultati, la pluralità delle forme di incentivazione (alcune decisamente innovative), la prevista responsabilizzazione della dirigenza nella valutazione del personale. È a mio giudizio positiva anche la limitazione dei troppi aspetti che possono essere lasciati alla contrattazione sindacale, con il rischio che le intenzioni innovatrici (come spesso è avvenuto in passato) siano stravolte dalle logiche negoziali. In definitiva pare uniformemente apprezzabile e condivisibile lo sforzo presente nel decreto di voler far marciare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche nella direzione di saper formulare e comunicare i propri obiettivi e verificare che essi siano raggiunti, di gestire più efficacemente le risorse ed i processi organizzativi, di rafforzare l'assunzione di responsabilità manageriali, di favorire il miglioramento continuo, ecc. Difficile non essere d'accordo su tutto questo!

Per contro mi sembra che il decreto rischi di essere “dissipativo” a causa della complessità delle procedure previste dal “ciclo di gestione delle performance” e della ispirazione centralistica dell'intero disegno. Non a caso già si registrano ritardi sulla *road map* tracciata a suo tempo dal Ministero della Funzione Pubblica. La pur importante esigenza di legare la valutazione delle performance con il processo di pianificazione e controllo dei risultati dà luogo, nel decreto, alla richiesta di redazione e formale approvazione di una serie di documenti (Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, Piano triennale delle performance, Relazione sulle Performance, ecc.) che genera rilevanti appesantimenti burocratici. Oltre tutto, non si capisce agevolmente come i piani ed i programmi richiesti possano integrarsi con i sistemi di pianificazione e controllo dei risultati che già sono stati implementati in molte amministrazioni pubbliche (mi riferisco ai “piani esecutivi di gestione” (PEG) ampiamente adottati con successo da Comuni e Province, ma anche strumenti come il “bilancio sociale” o il “bilancio di mandato”⁵).

⁵ La Delibera n. 89/2010 della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) recante per oggetto “Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance” mi pare abbia aggiunto complessità anziché suggerire alle amministrazioni concrete modalità operative: si chiamano in causa strumenti del tipo *Balanced Scorecard*, oppure *Prism*, che sono estranei alla cultura delle amministrazioni. È toccato all'ANCI richiamare l'attenzione sul fatto che in tema di pianificazione e controllo le amministrazioni non sono all'anno zero e ricordare il valore della esperienza dei PEG.

Sulla ambiguità del Piano delle Performance previsto dal d.lgs. 150/2009 vedasi in questo numero di Dialoghi l'articolo di G. Andriolo, “Valutare negli Enti locali dopo le (tante) riforme. Alcune note”.

Dove il “campo di forze” si rivela debole è nella pretesa che la attuazione del decreto – che lo ripeto, ha senso solo se significa far fare un reale passo avanti alla cultura della valutazione del personale – possa avvenire senza adeguate risorse finanziarie. L'espressione *nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente* ricorre ben quattro volte nel testo del decreto. La legislazione vigente è quella della manovra di stabilizzazione finanziaria (Decreto-Legge del 31 maggio 2010, n.78) che riduce drasticamente, con un taglio lineare del 50%, la spesa di formazione, e che sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici recita: «Il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010».

La citata previsione del decreto-legge – che avrebbe con evidenza affossato il “decreto Brunetta” – è stata poi modificata in sede di sua conversione in legge in modo da salvaguardare la possibilità quanto meno di ridefinire il trattamento economico dei singoli lavoratori, senza però che l'ammontare delle risorse possa crescere di un solo euro⁶.

Sulla “schizofrenia del legislatore”, tra esigenze di innovazione della P.A. (adozione di una nuova *people strategy*) e stabilizzazione finanziaria, si rinvia ad un editoriale pubblicato sul portale di Forum PA⁷. Sulle vicende più recenti intervenute a questo riguardo vedasi la nota aggiuntiva inserita a chiusura del presente scritto (prima delle appendici).

Sarebbe qui troppo lungo (e pesante per il lettore) passare puntualmente in rassegna all'articolato del d.lgs. 150/2009. Alcune considerazioni in più rispetto a quanto già detto sono riportate in allegato (Allegato 1). Un tentativo di effettuare alcune comparazioni internazionali è svolto in un ulteriore allegato (Allegato 2)

4. Cambiamento della cultura valutativa

Le ragioni che si possono addurre per spiegare la difficile introduzione di una effettiva *people strategy*, e conseguentemente, l'affermarsi di una cultura della valutazione del personale, sono molteplici; le ritroviamo un po' tutte citate nel dibattito sui ritardi del processo di modernizzazione della P.A. (Dente, 1999):

- innanzi tutto, le logiche di azione dei “politici” che si muovono per lo più assumendo orizzonti temporali di breve termine e con specifica attenzione alla visibilità della loro azione presso l'opinione pubblica; di qui la scarsa propensione a considerare lo sviluppo del personale (che è necessariamente un obiettivo conseguibile solo nel medio-lungo termine) come loro priorità di azione⁸;
- l'autopercezione del proprio ruolo da parte dei dirigenti pubblici che, in molti casi, fanno ancora fatica, nonostante le modifiche intervenute nel quadro normativo, ad affrancarsi dalla tradizionale cultura di tipo burocratico ed a pensare il proprio ruolo come protagonista dello sviluppo del “capitale umano” di cui l'organizzazione può valersi⁹: di qui la tendenza a considerare la valutazione del personale come scomoda incombenza, fonte di possibili

⁶ La legge 30 luglio 2010, n. 122 stabilisce che: «A decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

⁷ C. Mochi Sismondi, “A maggior ragione...” una riflessione su manovra finanziaria e amministrazione pubblica, Editoriale Forum PA del 01/06/2010, <http://saperi.forumpa.it/story/48560/maggior-ragione-una-riflessione-su-manovra-finanziaria-e-amministrazione-pubblica>, URL consultato il 14-01-2011.

⁸ Tralasciamo, per carità di patria, di parlare di quelle situazioni in cui la crescita senza necessità dei dipendenti pubblici fa parte dei noti sistemi clientelari alimentati dalla politica che rendono ipocrita un qualsiasi discorso sulle performance della P.A.

⁹ Il termine “gestione per competenze” è stato impiegato per sottolineare il necessario cambiamento dei modelli di management richiesto dalla valorizzazione del capitale umano. Si è osservato a questo riguardo: «Il non facile ruolo di una Dirigenza *gestita* e *che gestisce* per competenze sottintende per la Dirigenza stessa un ulteriore fondamentale salto di maturità anche nell'autoanalisi e nel ripensare profondamente le proprie caratteristiche, le proprie abitudini, le proprie peculiarità» (Testa, 2006). Il testo è scaricabile dal sito http://www.cantieripa.it/allegati/Gest_competenze.pdf, URL consultato il 14-01-2011.

tensioni conflittuali, più che come opportunità per migliorare le performance organizzative e far crescere la professionalità dei collaboratori;

- le istanze delle Organizzazioni Sindacali che, pur dichiarandosi a favore della valutazione e della premialità, diffidano del possibile venir meno dell'imparzialità valutativa e, reclamando la assoluta oggettività dei criteri, finiscono per tornare a sposare logiche garantiste e di scarsa differenziazione delle valutazioni espresse¹⁰;
- le remore degli stessi lavoratori interessati che possono anch'essi temere la parzialità dei giudizi valutativi, l'emergere di tensioni con i colleghi e che, su un piano più generale, percepiscono la introduzione di sistemi valutativi più come legate a logiche di controllo (l'assegnazione della "pagella") che a logiche di sviluppo professionale.

In sintesi, l'introduzione di effettivi sistemi di valutazione nella P.A., legati ad una nuova *people strategy*, sembra non avere gambe per camminare, nel senso che non ci sono attori sociali che sono disposti ad assumere fino in fondo il ruolo di protagonisti del cambiamento. Tuttavia, il limite di questo tipo di analisi, comune a tutte le trattazioni che considerano la P.A. italiana come un universo omogeneo, è quello di produrre – assieme a corretti temi di riflessione – stereotipi culturali, e finiscono per mettere in secondo piano l'esigenza di approfondire la conoscenza di quanto avviene nelle diverse realtà organizzative che compongono tale universo, mentre sappiamo che la P.A. non è come "la notte in cui tutte le vacche sono nere".

Il più vistoso stereotipo in materia di prassi e di cultura della valutazione del personale riguarda la manichea contrapposizione tra amministrazioni pubbliche ed aziende private, quando queste ultime vengono descritte come un universo in cui, virtuosamente, la logica del business impone la esigenza di adottare prassi valutative realmente meritocratiche e dove si sono messe a punto tecniche che consentono di riconoscere e premiare le persone che più si impegnano portando buoni risultati. Si arriva per questa strada a ritenere che la sola cosa sensata da fare sia quella di importare nella P.A. le "buone prassi" in uso nel privato (tesi avvalorata peraltro da numerose società di consulenza).

In verità, anche nelle aziende private troviamo situazioni molto eterogenee e, in ogni caso, lo sviluppo di una cultura della valutazione del personale, per come la si è qui definita, costituisce un problema mai definitivamente risolto dal momento che essa non è riconducibile all'impiego di tecniche più o meno sofisticate (modelli di MbO, di valutazione per competenze, di valutazione a 360 gradi, ecc.), ma richiede l'attivazione di processi gestionali che, a partire dai traguardi che si vogliono raggiungere, creino il massimo possibile di consenso e di fiducia nelle prassi valutative. La fiducia (fiducia nelle finalità della valutazione, nelle tecniche impiegate e nei comportamenti dei valutatori) costituisce una risorsa essenziale per alimentare la cultura della valutazione, senza la quale le prassi valutative sono accompagnate da una miriade di tensioni conflittuali. La fiducia è una risorsa che non si costruisce in poco tempo e non può considerarsi mai definitivamente acquisita; come dice Luhmann, la fiducia ha bisogno di avere alle spalle una storia come rassicurazione di fondo, ma non è qualcosa che si deduce definitivamente dal passato: va al di là del passato perché la sua funzione si dispiega nella tensione fra presente e futuro (Luhmann, 2002). Stanti così le cose, non sorprende che anche nelle aziende private – come sa bene chi ne ha esperienza diretta – possono intervenire problemi, tensioni e delusioni nella implementazione dei nuovi sistemi di valutazione e nuove politiche delle ricompense, e che talvolta si registrano veri e propri fallimenti.

Alcune ricerche hanno tentato di mettere a fuoco i "fattori critici di successo" nella introduzione di nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni. Nel riquadro riportato qui sotto sono indicate in sintesi le raccomandazioni emergenti dall'adattamento di una vecchia indagine condotta negli USA (1977), raccomandazioni che possono ritenersi ancora sostanzialmente valide (e che spesso sono disattese).

¹⁰ Si è già accennato al fatto che, per un lungo periodo, l'applicazione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale è stato gestito con riguardo esclusivo al livello di inquadramento contrattuale e alle giornate di assenza, essendo questi gli unici criteri incontrovertibilmente oggettivi.

Caratteristiche essenziali per un efficace sistema di valutazione delle performance¹¹

1) Attinenza al lavoro (*job relatedness*)

I fattori valutativi presi in considerazione debbono riferirsi alle effettive caratteristiche del ruolo lavorativo. Ad es. nella valutazione per obiettivi (MbO) possono distinguersi *maintenance objectives, improvement objs, key objs, specific term objs*, ecc. che possono essere variamente rilevanti in rapporto al ruolo svolto; nella valutazione per competenze le competenze non devono essere generiche e uguali per tutte le posizioni organizzative, ma devono essere riconosciute come rilevanti per lo svolgimento del lavoro.

2) Validità e affidabilità

L'impianto valutativo deve garantire un'effettiva capacità di graduare diversamente le valutazioni e di garantire una certa obiettività, nel senso di basarsi su criteri e informazioni spiegabili ai diretti interessati.

3) Standardizzazione¹² delle modalità applicative

L'applicazione dell'impianto valutativo deve garantire una elevata uniformità di comportamento dei valutatori; di qui la importanza delle istruzioni applicative e dei programmi di formazione dei valutatori.

4) Trasparenza (*open communication*)

I risultati della valutazione devono essere comunicati a diretti interessati come *feedback* sulle prestazioni lavorative in modo da valutare possibili azioni di miglioramento (rilevanza del colloquio di valutazione); deve inoltre esserci possibilità per il valutato di esprimere il dissenso e di richiedere verifiche.

5) Sostenibilità (costruire le condizioni per l'accettazione)

Esigenza di costruire nei vari attori sociali le condizioni di accettazione e, in particolare, la fiducia dei valutati nei confronti del sistema valutativo e dei comportamenti dei valutatori (*trustworthiness* del valutatore); di qui l'importanza di un preventivo "studio pilota" e di una attività sistematica di *audit* dei problemi applicativi.

Oltre a ciò, quando si voglia approfondire la conoscenza del mondo della P.A. non si può non considerare come – nonostante le remore sopra ricordate – molte amministrazioni pubbliche abbiano dato prova di saper gestire progetti complessi di sviluppo organizzativo, di saper recepire le potenzialità delle tecnologie informatiche, di saper migliorare i processi di pianificazione e controllo dei risultati (attraverso modelli di controllo strategico e di controllo di gestione¹³), di saper aprirsi nei confronti della società civile, di saper attuare "strategie di rete" e implementare modelli di *governance* territoriale ed altro ancora. Le amministrazioni pubbliche hanno generalmente al loro interno una riserva di capacità e di competenze che reclama solo di esser meglio messa in valore.

¹¹ Le caratteristiche riportate sono un adattamento dei risultati varie ricerche quali una vecchia indagine consegnata a chi scrive dal prof. Francesco Novara con la indicazione Conference Board USA (1977). Caratteristiche simili (che sembrano derivate da tale vecchia indagine) si possono trovare in rete; vedasi il sito di Open Learning World.com:

<http://www.openlearningworld.com/olw/courses/books/Performance%20and%20Potential%20Appraisal/Performance%20and%20Potential%20Appraisal/Essential%20Characteristics%20of%20an%20Effective%20Appraisal%20System.html>

URL consultato il 14-01-2011.

¹² Il termine "standardizzazione" non deve trarre in inganno: non si riferisce agli strumenti valutativi (ad. "schede di valutazione", con fattori di valutazione standard, applicati indistintamente a tutte le persone), ma al *modus operandi* dei valutatori.

¹³ Nelle P.A. italiana il tema del controllo di gestione è da decenni oggetto di progetti di implementazione e di riflessione sulle prassi applicative; cfr. Mattalucci, Vito (1988).

Certamente, esistono nella P.A. italiana anche – come molte inchieste hanno documentato – vistosi sprechi, pratiche clientelari, un eccesso di tolleranza verso comportamenti lavorativi di scarso impegno ed abuso delle tutele contrattuali (in una logica in cui valgono i diritti e non anche i doveri¹⁴); ma fare della *vis* polemica contro i fannulloni la cifra principale del discorso sul pubblico impiego finisce per mortificare fiducia, senso di appartenenza, orgoglio professionale, vale a dire le risorse più preziose nella prospettiva del cambiamento.

Tra gli aspetti innovativi che troviamo in numerose amministrazioni pubbliche, deve essere anche menzionato lo sviluppo di funzioni di *staff* in grado di orientare e dare supporto ai dirigenti di *line* nei progetti di cambiamento. Sono proprio le funzioni di staff che hanno saputo – anche nell'area delle prassi di valutazione e gestione del personale che qui ci interessa più da vicino – condurre in porto progetti di successo, mettendo a fuoco, come importante *learned lesson*, quanta attenzione richiedano i processi di creazione di senso e consenso. Nel riquadro che segue è riportato a un caso che esemplifica tali esperienze di gestione del cambiamento con il coinvolgimento dei dirigenti di *line*.

Caso in un Ente locale di medie dimensioni

Il caso in esame è piuttosto datato (1995), ma utile per sottolineare come la messa a punto di adeguati strumenti valutativi e la creazione di consenso siano tra loro strettamente collegati.

Il problema dal quale il progetto ha preso il via è stata l'applicazione di uno degli istituti retributivi previsti dal CCNL del comparto delle autonomie locali 1994-97 che prevedeva un'indennità per "le posizioni organizzative e le funzioni professionali, specialistiche e di responsabilità" (allora inquadrate nelle qualifiche VIII e VII), specificando che tale trattamento doveva avvenire selettivamente tenendo conto di: livello di responsabilità; complessità delle competenze attribuite; specializzazione richiesta dai compiti affidati; responsabilità di procedimento ai sensi della legge n. 241/90.

Il problema, definito nel linguaggio delle tecniche manageriali, si presentava come applicazione di una qualche forma di valutazione delle posizioni lavorative (*job evaluation*), problema per il quale esistono sul mercato consulenziale consolidate proposte applicative basate su fattori valutativi e metriche di attribuzione di punteggi a ciascun fattore aventi ampie referenze internazionali. L'applicazione di tali tecniche richiede, a monte, un importante e faticoso lavoro di *job description* e un forte supporto consulenziale nell'applicazione della "griglia" dei punteggi.

L'orientamento della Funzione del Personale dell'Ente in questione (in accordo con l'Assessore competente) fu quello di adottare un impianto valutativo che tenesse conto della specificità del contesto organizzativo e culturale e che vedesse la partecipazione di un gruppo di lavoro, formato da 6-7 Dirigenti dell'Ente.

Si impostò allora un *project work* finalizzato ad elaborare collettivamente una proposta di impianto valutativo, basato sul così detto "metodo analitico del punteggio" (com'è consueto per le tecniche di *job evaluation*) partendo non da fattori predefiniti, ma da una indagine finalizzata a comprendere (e questo non è consueto) quali concretamente fossero i criteri valutativi impiegati quando all'interno dell'Ente si ragionava di rilevanza dell'impegno richiesto per espletare una specifica mansione lavorativa.

Si convenne anche che il lavoro non doveva servire solo nel breve termine per applicare lo specifico istituto retributivo, ma doveva essere finalizzato ad un più equo sistema delle ricompense, per arrivare quindi a formalizzare i prerequisiti di accesso alle varie posizioni lavorative, migliorando i processi di selezione esterna e di mobilità interna¹⁵.

¹⁴ Com'è noto il tema trova una forte sottolineatura in Ichino (2008).

¹⁵ È importante tener presente questo punto: l'applicazione di una disposizione di legge o di un istituto contrattuale è al più un obiettivo intermedio e non l'obiettivo finale. L'obiettivo finale deve riguardare elementi che attengono alla gestione delle risorse umane ed allo sviluppo organizzativo.

Per avere un comune riferimento empirico fu individuato un campione di una ventina di posizioni lavorative rappresentativo dei diversi settori dell'Ente (area Servizi tecnici, area Servizi alla persona, area Servizi trasversali) che la Funzione del Personale si incaricò di descrivere. Ovviamente quello che emerse all'inizio fu una rilevante eterogeneità di criteri di giudizio, che dovettero essere composti in un "quadro di riferimento unitario"¹⁶, in modo anche da poter formulare una ipotesi sufficientemente condivisa dei pesi percentuali da attribuire ai diversi fattori.

Il lavoro successivo fu di messa a punto dell'impianto analitico procedendo prima a formulare classifiche ordinali delle posizioni lavorative per ogni fattore valutativo e, di qui, alla considerazione dei pesi da attribuire ai fattori nonché alla individuazione di griglie di punteggi e relativi descrittori. Un programma *excel* con possibilità di analisi statistiche e simulazione dei pesi e dei punteggi funzionò come strumento di ricerca di una convergenza avente natura di una sorta di apprendimento collettivo.

Disponendo di un campione significativo di posizioni lavorative, i passaggi successivi (*job description* e applicazione della "griglia" valutativa) risultarono piuttosto agevoli. L'impianto valutativo ottenne l'approvazione delle OO.SS. e fu applicato, senza importanti tensioni, a tutte le mansioni per la corresponsione della prevista indennità.

Occorre dire che l'uso di un approccio non "etero determinato", ma costruito all'interno dell'Ente e la "retorica" (detto in senso positivo¹⁷) della scientificità del metodo contribuirono al buon esito del progetto. Tuttavia l'elemento decisivo fu verosimilmente la credibilità e la elevata reputazione professionale dei 6-7 Dirigenti che avevano composto il gruppo di lavoro, persone che la grande maggioranza degli attori coinvolti considerava meritevoli di fiducia.

Il progetto sotto questo profilo fu occasione per attivare – senza che nel momento del suo svolgimento se ne avesse piena consapevolezza – un percorso di *trust building* che assume grande rilevanza nella gestione della politica delle ricompense.

Il caso mostra come, nei progetti riguardanti la valutazione del personale, la dimensione tecnica e quella sociale si intreccino strettamente tra loro. Occorre infatti, da un lato, prendere in esame le *technicality* connesse all'impianto valutativo (che possono derivare dalla letteratura manageriale o da esperienze diverse) e porsi il problema della loro validità nello specifico contesto, introducendo gli adattamenti e modifiche che si presentano come necessarie lungo il percorso di implementazione; dall'altro lato occorre saper gestire un processo di *change management*, attraverso il coinvolgimento degli attori interessati e la creazione di un buon livello di consenso. Questo vale a sottolineare il ruolo che possono svolgere le funzioni di staff e serve a qualificare il senso di eventuali progetti di "sperimentazione". La sperimentazione della applicazione di tecniche è, in questo campo, assai poco significativa; ciò che deve essere sperimentato (scegliendo ad esempio alcune significative aree pilota) è proprio il processo di *change management*.

Pensare di poter cambiare la cultura della valutazione solo "per editto" (come spesso il legislatore si illude di fare), o pensare che il cambiamento sia solo questione di importare le tecniche giuste è, con evidenza, illusorio. La implementazione del cambiamento, quando richiede la costruzione di nuovi rapporti di fiducia e l'abbandono di prassi che hanno messo radici all'interno di una organizzazione (perché sostenute da interessi, da posizioni di potere o da comode abitudini), richiede l'adozione di una strategia di influenza sociale finalizzata alla costruzione del consenso. Questo è anche il ruolo che può giocare la leva della formazione. Parliamo di un consenso che ovviamente non può essere generale, ma che, coinvolgendo attori sociali credibili,

¹⁶ I fattori individuati, per la cronaca, furono cinque: Complessità Interazioni Lavorative / Gestione Unità Organizzativa / Competenza Professionale Richiesta / Responsabilità Civile e Amministrativa / Responsabilità di Gestione di Risorse Economiche.

¹⁷ Definisco qui "retorica di un progetto" il discorso che viene costruito per legittimare e "raccontare" un progetto, specie le sue modalità di svolgimento e i risultati attesi.

che hanno risorse di influenza da spendere, può essere la base per affrontare il sempiterno problema del superamento delle resistenze al cambiamento.

Nota aggiuntiva

Il guaio di trattare una materia disciplinata da un d.lgs. non ancora entrato in applicazione ed esposto alle turbolenze del quadro politico ed economico è che le cose di cui si parla possono cambiare in corso d'opera. Le considerazioni sin qui esposte sono state scritte prima del 4 febbraio 2011, data dell'intesa tra governo e sindacati (firmata separatamente da CISL e UIL) in materia di regolazione del regime transitorio conseguente il blocco dei contratti di lavoro nella P.A., accordo che ha modificato sensibilmente i termini dell'applicazione del d.lgs. L'intesa sancisce infatti che le retribuzioni, compreso il TEA, non saranno toccate dalle fasce di "merito" del decreto Brunetta (la c.d. "gaussiana") garantendo così il mantenimento delle retribuzioni complessive conseguite dai lavoratori nel corso del 2010. Più precisamente l'intesa limita drasticamente la possibilità di incentivazione premiale a quanto previsto dall'art. 27 (il c.d. "dividendo dell'efficienza").

L'intesa, se riduce fortemente la portata gestionale del d. lgs., non sospende ovviamente la necessità che le amministrazioni pubbliche hanno di presidiare compiutamente le loro performance e di introdurre effettivi sistemi di valutazione del personale. Vista nell'ottica del *change management* (e nello spirito del presente scritto) l'accordo rappresenta non l'ennesimo avverarsi dell'impossibilità di introdurre per legge la premialità nella P.A., ma (lo dico un po' paradossalmente) un'opportunità: quella di offrire alle amministrazioni pubbliche interessate a far crescere la cultura della valutazione un tempo più ampio per lavorare su effettive sperimentazioni.

Proprio il disaccoppiamento, per un periodo transitorio (non sappiamo quanto lungo), tra la corresponsione del TEA e la valutazione intesa come feed-back da dare alle persone (e contestualmente come spazio di individuazione delle aree di miglioramento gestionale e di apprendimento organizzativo) che deve impegnare la dirigenza pubblica, può attutire drasticamente le tensioni che derivano dai differenziali retributivi assegnati¹⁸. Inoltre la possibilità di legare, proprio attraverso il dividendo dell'efficienza, l'ammontare del fondo per la incentivazione del personale ai risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione e riorganizzazione (e di lotta agli sprechi) può consentire il recupero di una maggior attenzione alle prestazioni collettive o di gruppo anziché solo su quelle individuali.

¹⁸ Com'è noto il trattamento economico ha un forte significato simbolico: anche quando le somme in gioco sono esigue, la sensazione di non equità nella loro corresponsione provoca frustrazioni e risentimenti.

5. Appendice 1: Annotazioni sul d.lgs. 150/09

Le previsioni normative contenute nel decreto sono molto ampie (art. 1), ponendosi il legislatore nell'ottica di ottenere una sorta di *turnaround* (in un'ampia pubblicistica si è parlato di "rivoluzione") del funzionamento delle amministrazioni pubbliche. In questa scheda vengono presi in esame solo gli aspetti più strettamente legati alla implementazione di una cultura della valutazione del personale, svolgendo, per ciascuno di essi, alcune sintetiche considerazioni.

CICLO DI GESTIONE DELLE PERFORMANCE (art. 4)

Collegamento della misurazione e valutazione della performance, organizzativa ed individuale, al processo di pianificazione e controllo;

La strada maestra per poter parlare di obiettivi che vengono assegnati alle varie strutture organizzative di un ente (direzioni, dipartimenti, servizi, uffici, ecc) è inserire la loro formulazione all'interno di un ciclo pianificatorio, in modo da poter mettere a confronto *target* iniziali e risultati consuntivati dopo un certo periodo. Già il d.lgs. 286/99 conteneva la introduzione del "controllo di gestione" affidando a tale processo «il compito di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare [...] il rapporto tra costi e risultati». Lo stesso decreto parlava di "controllo strategico" come processo per «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti».

Il d.lgs. 150/09 parla in termini più generale di "ciclo di gestione delle performance" e la determinazione degli strumenti manageriali da adottare è rinviata alle indicazioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT). Si è mossa in questa direzione la delibera del CiVIT n. 89/2010 "Indirizzi sottoposti a consultazione in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance", che affronta il tema della valutazione delle performance in termini sicuramente innovativi, ma lontani dalla cultura delle amministrazioni pubbliche: nel documento si passano in rassegna alcuni dei più noti modelli di misurazione delle performance esistenti in letteratura (*Balance Scorecard, Performance Prism, CAF*) e si esaminano le modalità di definizione di *target* ed indicatori. Poiché la delibera sembra voler proporre un ricominciamento da zero, ignorando quanto di positivo molte amministrazioni locali hanno attuato, soprattutto in materia di "piani esecutivi di gestione" (PEG), si è dovuto su sollecitazione dell'ANCI ritornare sull'argomento con una altra delibera del CiVIT (delibera n. 121/2010 – "Osservazioni in ordine al documento avente ad oggetto L'applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance") che recupera l'esperienza del PEG raccomandando integrazioni che paiono tuttavia di non facile recepimento (anche perché sembrano mettere assieme la valutazione di efficienza ed efficacia organizzativa e la valutazione di efficacia delle politiche pubbliche, con tutta la problematicità delle così dette "valutazioni di impatto").

Un'impostazione eccessivamente olistica, come quella proposta, corre anche il rischio di soffocare iniziative, sicuramente parziali e non sistematiche, ma comunque meritorie, realizzate da alcuni enti locali nell'ambito del "bilancio sociale", "bilancio di mandato", ed altro ancora.

ATTRIBUZIONE SELETTIVA DEGLI INCENTIVI BASATA SU SISTEMI DI VALUTAZIONE ACCREDITATI (art. 19)

Il trattamento economico accessorio è collegato alla performance individuale e organizzativa, con distribuzione del personale in tre differenti fasce di merito

L'attribuzione selettiva degli incentivi viene basata sulle tre fasce di merito (la c.d. "gaussiana") comprendenti rispettivamente il 25-50-25% del personale. Scarsi spazi di adattamento (5%) sono lasciati alla contrattazione: questo ad evitare (cosa comprensibile) che in sede di contrattazione, soprattutto integrativa, si erodano spazi di valutazione selettiva a favore di opzioni garantiste.

Si tratta di un punto che ha fatto molto discutere, anche se può considerarsi in linea con la maggior parte dei sistemi di graduazione degli incentivi di performance diffusi tra i paesi membri dell'Ocse, sistemi che impongono quote predeterminate sul numero di persone che possono

rientrarvi. Anche i CCNL passati si muovevano su questa linea: ad es. quello del comparto delle autonomie locali 1994-97 stabiliva che il premio per la qualità della prestazione individuale fosse attribuito a una percentuale massima del 15% dei dipendenti. Si individua tuttavia a questo riguardo il pericolo di una concentrazione esclusiva di attenzione sulla performance individuale lasciando in ombra prestazioni collettive o di gruppo (a livello di team o di unità organizzativa) trascurando una delle lezioni più importanti della scuola delle *Human Relations* che invitava a tenere in considerazione il ruolo che hanno i gruppi di lavoro nel condizionare motivazioni e comportamenti lavorativi. Questo per non parlare del ruolo che possono avere le comunità di pratica nella innovazione delle prassi lavorative.

FORME DI INCENTIVAZIONE AGGIUNTIVE per le performance di eccellenza, per i progetti innovativi; criteri meritocratici per le progressioni economiche e di carriera, per l'attribuzione di specifiche responsabilità e per l'accesso a percorsi di alta formazione; premio di efficienza (art. 20-27)

Sono aspetti del d.lgs. 150/09 ai quali si è dato sin qui poco rilievo. Si tratta invece di un ventaglio di strumenti che – nonostante un eccesso di regolamentazione burocratica – se opportunamente utilizzati possono favorire sia l'emergere di progetti di razionalizzazione organizzativa, sia l'adozione di migliori prassi di gestione del personale. Questo almeno in linea di principio, anche se poi è molto difficile (se non impossibile) parlare di premi per le performance di eccellenza e per i progetti innovativi o di progressioni economiche e di carriera “nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”.

Un rilievo specifico merita il “premio (*dividendo*) di efficienza” (art. 27) che consente di destinare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, una quota fino ad 1/3 dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione e riorganizzazione per remunerare le persone coinvolte ed aumentare il fondo per la contrattazione collettiva integrativa. L'istituto in questione può ad es. stimolare iniziative finalizzate ad un obiettivo importante, quello di ridurre gli sprechi esistenti nel funzionamento delle macchine organizzative¹⁹.

RESPONSABILIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA sul processo di valutazione: la capacità di valutare i collaboratori entra nell'ambito della valutazione della performance individuale (art. 9)

La responsabilizzazione della dirigenza era già ampiamente prevista nel precedente quadro normativo. Il d. lgs. 165/01 recita: «I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori». Aggiunge poi: «Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

Nel d. lgs. 150/09 sparisce, per il comprensibile timore di derive garantiste, il riferimento alla contrattazione collettiva come ambito di definizione dei criteri. Per stimolare uno svolgimento non burocratico dell'incombenza di valutare i propri collaboratori, si afferma che la valutazione che, a loro volta, i dirigenti ricevono, si lega alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi. Occorre però dire che la valutazione dei collaboratori in applicazione delle previsioni normative non è un fine; essa deve collegarsi ad una maggior responsabilizzazione complessiva della dirigenza nella gestione e nello sviluppo delle risorse umane.

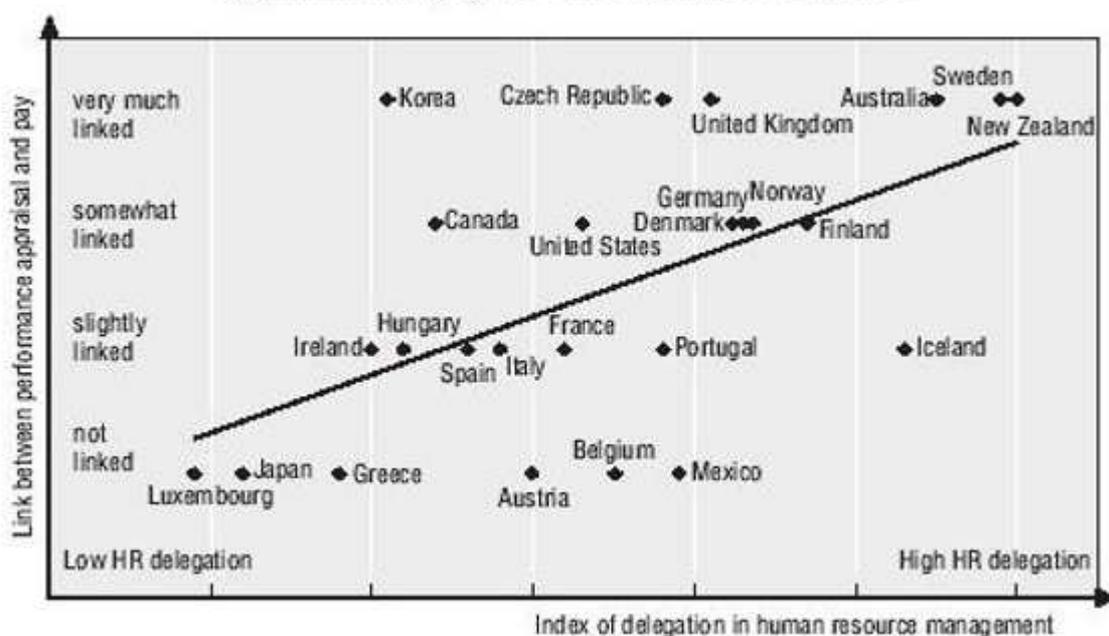
¹⁹ Sul tema dello spreco nella P.A. si veda Bonaretti M., *Lo spreco. Origini, rimedi e misure della spesa improduttiva nei Comuni*, saggio reperibile in rete http://saperi.forumpa.it/sites/all/files/documents/file/portal/docuemnti_editoriale/LO%20SPRECO.pdf, URL consultato il 14-01-2011.

6. Appendice 2: Alcuni confronti internazionali.

Sarebbe interessante, parlando di cultura della valutazione del personale nelle PA, disporre di ricerche che mettano a confronto le esperienze di differenti paesi: confronto per molti versi difficile stanti le diversità storico- culturali, economiche e politiche esistenti.

Possiamo a questo riguardo consultare una ricerca promossa da OECD nel 2005 sulle *Performance-related Pay Policies for Government Employees*²⁰. Nell'ambito della ricerca si è provato a correlare la significatività della retribuzione correlata ai risultati (*Performance-related pay*, PRP) con il livello di delega che i dirigenti pubblici hanno nella gestione delle risorse umane e del budget. Il tema è importante perché la corresponsione di una retribuzione accessoria non è un fine, ma una delle leve per la gestione e lo sviluppo del personale e per il raggiungimento dei desiderati livelli di performance. La tabella seguente sintetizza i risultati.

Figure 1.3. Relationship between delegation and link between performance appraisal and pay in OECD member countries



Note: Figure 1.3 excludes the Netherlands, Poland, the Slovak Republic, Switzerland and Turkey in the absence of sufficient data.

Per spiegare la grande diversità di situazioni sono stati presi in esame (anche in altre ricerche OECD) diversi fattori:

- le tradizioni culturali dei paesi che influenzano la cultura organizzativa;
- la prevalente presenza di governi liberali o socialdemocratici;
- le pressioni economiche più o meno forti (metafora della P.A. come "palla al piede");
- la tradizione di maggiore o minore indipendenza della dirigenza amministrativa.

²⁰ Il report di ricerca è reperibile al sito:

http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/kulfoldi/performance-related-pay-policies_OECD.pdf, URL consultato il 14-01-2011

Nessun fattore spiega però la variabilità delle situazioni: il grafico mostra ad esempio che due paesi come Giappone e Corea che, a quanto si dice, hanno entrambe culture organizzative influenzate dal Confucianesimo, mostrano una situazione molto diversa tra loro. Sorprende anche, guardando la figura, che la Francia (dove, com'è noto esiste, una importante tradizione di autonomia delle *élite* amministrative la cui preparazione è affidata a prestigiose *grandes écoles*) e l'Italia si trovino pressoché appaiate.

Il grafico però non deve trarre in inganno: nella ricerca vengono considerati i sistemi di PRP e non i più generali sistemi di valutazione, intesi innanzi tutto come meccanismi per garantire ai dipendenti un *feedback* sulle loro performance organizzative, sulle loro competenze, ecc. Il collegamento tra valutazione del personale e PRP può essere allora più o meno stretto. La Francia ha introdotto nel 2002 la obbligatorietà del *entretien d'évaluation* (colloquio di valutazione) annuale che rappresenta il momento tipico della valutazione intesa come feedback al lavoratore. L'*entretien d'évaluation* integra la *notation* (nota di qualifica) che è almeno biennale e che – se positiva – può dar luogo ad accelerazioni delle carriere. Non aver tenuto conto della molteplicità possibile delle forme di incentivazione e aver concentrato l'attenzione su quello che in Italia si chiama il “trattamento economico accessorio” è verosimilmente un limite della ricerca in questione.

Le raccomandazioni finali della ricerca rivestono interesse anche per il discorso che viene sviluppato in questo scritto. Nel Box 1 sono sintetizzate le principali raccomandazioni ²¹:

- *La progettazione dei PRP è un equo compromesso tra diverse alternative che tengono conto del contesto culturale di ogni istituzione e paese. [...]*
- *Il processo di valutazione delle prestazioni è al centro dell'intero sistema. La valutazione delle prestazioni deve essere basata sulla definizione degli obiettivi più che sui criteri richiesti per il posto di lavoro [...]. Gli obiettivi che verranno definiti per la valutazione delle prestazioni individuali dovranno fungere da base per un dialogo continuo lungo tutto l'arco dell'anno tra dirigenti e impiegati. Deve essere inoltre fornito un resoconto dettagliato sui risultati ottenuti alla fine dell'anno. La trasparenza nel corso dell'intero processo è il fattore chiave per garantirne il successo, che riposa più su una valutazione della prestazione che sull'attribuzione di una retribuzione.*
- *I problemi di attuazione devono essere anticipati. Ciò implica: innanzitutto un buon coordinamento con i dipendenti e i sindacati per l'attuazione dei sistemi di PRP; la preparazione delle fasce dirigenziali alte e medie; la previa determinazione del budget necessario e dei costi correlati dei PRP e dei mezzi utili per il loro finanziamento, e dei tempi e del lavoro che l'introduzione e il controllo del sistema richiedono.*
- *Gli incentivi legati alle prestazioni vanno di pari passo con la delega della gestione delle risorse umane.*
- *I sistemi di PRP devono essere applicati in un ambiente che possiede e sostiene relazioni di lavoro di tipo cooperativo.*
- *I sistemi di PRP dovrebbero essere usati soprattutto come stimolo e leva per l'introduzione di un cambiamento a livello più profondo.*

Un'altra ricerca condotta in ambito OECD nel corso del 2004 si è focalizzata non tanto sulle comparazioni ma sulle tendenze emergenti nell'applicazione di sistemi di incentivazione correlati ai risultati²². Nel Box 2 è riportata una sintesi dei trend emersi.

²¹ Le raccomandazioni complete possono essere lette nel *executive summary* della ricerca che può essere consultata (nella versione italiana) al seguente sito <http://www.oecd.org/dataoecd/47/22/35550341.pdf>, URL consultato il 14-01-2011.

²² Una sintesi della ricerca è reperibile al seguente sito <http://www.oecd.org/dataoecd/47/22/35550341.pdf>, URL consultato il 14-01-2011.

- Negli ultimi dieci anni, si è sviluppata la tendenza ad applicare le politiche PRP non solo alle fasce manageriali, ma anche ad altre categorie di dipendenti.
- Si osserva, all'interno delle politiche PRP, un maggiore uso dei sistemi basati sulle prestazioni collettive o di gruppo, a livello di team/o di unità organizzativa.
- I sistemi PRP standardizzati e di lungo termine si sono trasformati in sistemi più decentralizzati, per facilitare la delega delle funzioni dirigenziali.
- Aumenta la varietà dei criteri adottati per la valutazione dei risultati. [Si tende ad] attribuire maggiore importanza non solo al rendimento, ma anche alle competenze e alle capacità sociali in genere.
- I sistemi di graduazione delle prestazioni sono meno standardizzati, meno istituzionalizzati e dettagliati di dieci anni fa. La valutazione delle prestazioni si fonda più sulla valutazione di obiettivi predeterminati e sul dialogo con i dirigenti di linea che su indicatori rigorosamente quantificabili. Tuttavia, i sistemi di graduazione delle prestazioni, che impongono quote sul numero di persone che possono rientrarvi, sono i più diffusi tra i paesi membri dell'Ocse.
- Gli incentivi per le prestazioni rappresentano in genere una modesta percentuale dello stipendio di base, soprattutto tra i dipendenti non appartenenti alle fasce dirigenziali [...].

Si tratta di tendenze che mostrano punti di contatto, ma anche di sostanziale diversità con le previsioni del d.lgs. 150/2009.

È interessante il riferimento al “maggiore uso dei sistemi basati sulle prestazioni collettive o di gruppo”, che sottolinea il tema della introduzione di forme di lavoro cooperativo e di *team work* all'interno delle amministrazioni pubbliche, visti anche come modo per superare le barriere tra le strutture organizzative che connotano tradizionalmente le burocrazie. Ugualmente interessante (anche se forse in contrasto con una delle raccomandazioni del Box 1) è la constatazione di come si tenda ad attribuire maggiore importanza non solo al rendimento, ma anche alle competenze e alle capacità sociali in genere. In effetti anche in molte aziende, dove si sono affermate prassi ispirate dalla così detta “gestione per competenze”; si tende a combinare tra loro forme di valutazione degli obiettivi assegnati (secondo la impostazione del *Management by Objectives*) con l'*assessment* delle competenze (sia tecniche, sia sociali) impiegate nello svolgimento dei processi lavorativi.

7. Bibliografia

- Dente B. (1999), *In un diverso Stato: come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Ichino P. (2008), *I nullafacenti*, Milano, Mondadori.
- Lefebvre C., Rampino G. (2002), *La valutazione e lo sviluppo delle risorse nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Luhmann N. (2002), *La fiducia*, Bologna, Il Mulino.
- Mattalucci L. (1990) “Intervento al convegno di studi: ‘Dirigenza regionale e locale: verso nuovi modelli’ ”, in *Regione e governo locale. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, Luglio-Agosto, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.
- Mattalucci L., Vano A. (1988), "Controllo di Gestione nell'ente locale: alcune esperienze", in *Studi Organizzativi*, 2.
- Testa P., a cura di (2006), *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche*, pubblicazione della collana *Cantieri* realizzata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino.