



A CURA DI GIUSEPPE DELLA ROCCA

# La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
LE ESPERIENZE**



La valutazione e la retribuzione delle prestazioni è oggi un tema di particolare interesse e allo stesso tempo poco conosciuto nella Pubblica Amministrazione. Questo volume cerca di dare un quadro dei principi, delle tecniche della valutazione e delle politiche retributive in alcune esperienze sia nazionali che internazionali. Sono descritte esperienze di valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale (quest'ultima tipologia ripresa per intero dal settore privato). Particolare attenzione è dedicata alle prestazioni, illustrando **cosa si valuta**, se per risultati o per competenze o utilizzando entrambe le dimensioni; **chi valuta**, con esempi di assetti procedurali diversi tra loro. Per ultimo, il volume tratta gli effetti sulla struttura del salario e le politiche retributive adottate. Questo testo è stato elaborato anche con il contributo di esperti, dirigenti, funzionari dell'Amministrazione Pubblica che hanno partecipato a numerosi incontri di discussione e formazione indetti dal progetto finalizzato «Ripensare il lavoro pubblico».

GIUSEPPE DELLA ROCCA, sociologo, esperto e consulente di organizzazione, insegna Sociologia del Lavoro e dell'Industria all'Università della Calabria. È autore di numerose pubblicazioni, tra cui, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, *Lavoro pubblico, lavoro privato. Imprese e Amministrazioni nella regolazione sociale* (Rubettino, 1996); *Public service employment relations in Europe; trasformation, modernization or inertia?* in collaborazione con S. Bach, L. Bordogna e D. Winchester (London: Routledge, 1999); *The public administration paradox: an organisation with a low degree of institutionalisation* (Scandinavian Journal of Management Pergamon, 2000). È membro del Comitato di Direzione del Progetto Finalizzato «Ripensare il lavoro pubblico».

«Ripensare il lavoro pubblico» è un progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzato in collaborazione con ARaN, ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, volto a sostenere i Ministeri, le Regioni e gli Enti locali nell'innovazione delle politiche di gestione del personale.

Hanno collaborato alla realizzazione del progetto:

Mauro Bonaretti (Responsabile di progetto)

Marco Barbieri

Margherita Burgarella

Giulia Caminiti

Giulia Campaniello

Giliberto Capano

Armando Castro

Lino Codara

Giuseppe Della Rocca

Barbara Ferrelli

Cinzia Frascheri

Jennifer Landau

Beniamino Manfredini

Bruna Pelizzoni

Michele Petrelli

Luigi Rampino

Jaime Rojas

Luciano Rouvery

Emanuela Rocco

Carmine Russo

Nadia Sgaramella

Francesca Solano

Vladimiro Soli

Luca Tamassia

Annamaria Vitale



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della Funzione Pubblica  
Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni  
Progetto finalizzato  
«Ripensare il lavoro pubblico»*

*La valutazione e la retribuzione delle prestazioni  
Esperienze e materiali*

Rapporto sulle esperienze nazionali e internazionali  
di valutazione e retribuzione dei Dirigenti e del personale non dirigente  
nel pubblico impiego

a cura di Giuseppe Della Rocca



*Rubbettino*

## Ringraziamenti

Ringraziamo:

- *Pia Marconi, Direttore Generale dell'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica e i suoi collaboratori;*
- *Antonio Naddeo, Presidente del Comitato di Pilotaggio, Dirigente dell'Ufficio Relazioni Sindacali del DFP, e i componenti: Milena Garoia dell'Ufficio Studi Statistici dell'ARaN, Paola Padano dell'Ufficio Legale e Contenzioso del DFP, Giovanni Salvadorini, Vice Segretario della Provincia di Pisa e componente designato dall'UPI, Gaudenzio Garavini, Direttore del Settore Organizzazione Sistemi Informativi e Telematica della Regione Emilia Romagna e componente designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, il Dott. Maurizio Segalini, Direttore del Personale del Comune di Cremona e membro designato dall'ANCI;*
- *tutte le Amministrazioni, italiane e straniere, che hanno partecipato al Progetto, agli esperti che sono intervenuti nelle giornate di lavoro dei Laboratori di apprendimento e agli esperti e funzionari delle organizzazioni internazionali che hanno contribuito alle diverse attività di Progetto;*
- *tutti coloro che hanno contribuito alla organizzazione del lavoro e alla edizione del volume, i traduttori, Armando Castro, Lucia Ricci e Alessandra Sabino.*

# Indice

Prefazione, <i>di Mauro Bonaretti</i>	p. 9
Introduzione. Valutazione e retribuzione delle prestazioni; sintesi delle esperienze, <i>di Giuseppe Della Rocca</i>	15
Prima parte L'esperienza internazionale	
1. La valutazione delle prestazioni e retribuzioni nell'esperienza dell'Amministrazione Pubblica Centrale in Gran Bretagna, <i>di Giuseppe Della Rocca</i>	41
1.1 Introduzione	41
1.2 Senior Civil Servant	45
1.3 Inland Revenue	51
1.4 Customs & Excise	59
1.5 OFSTED	64
1.6 Conclusioni	68
2. La politica salariale nella Pubblica Amministrazione svedese, <i>di Giuseppe Della Rocca</i>	71
2.1 Caratteristiche generali	71
2.2 Determinazione dei salari e contrattazione collettiva	75
2.3 Contrattazione locale e salario individuale	77
2.4 Retribuzione individuale e valutazione delle prestazioni	82
2.5 I casi considerati	86
3. I dirigenti dello Stato in alcuni paesi OCSE. Gestione e principali problemi di riforma, <i>di Nicole Lanfranchi</i>	91
3.1 Introduzione	91
3.2 Il rapporto di lavoro a prestazione	92
3.3 Il caso della Nuova Zelanda	93
3.4 Un percorso diverso nel Regno Unito	95

3.5 Sviluppo di contratti a tempo determinato e retribuzione per risultato	p. 98
3.6 L'esperienza norvegese della retribuzione per meriti dei massimi dirigenti nel Governo centrale basata sul contratto di prestazioni	100
3.7 Conclusioni	101

## Seconda parte

### Casi di studio nazionali ed internazionali

4. Un sistema multivariato per la valutazione dei dirigenti, <i>di Giuseppe Della Rocca e Giuseppe Randi</i>	113
4.1 Caratteristiche	113
4.2 La valutazione delle posizioni	114
4.3 La valutazione delle prestazioni	118
4.4 La valutazione dei risultati	120
4.5 La valutazione delle competenze	123
4.5 Il processo di valutazione	127
4.6 La differenziazione delle retribuzioni	129
4.7 Osservazioni conclusive	132
5. La valutazione degli operatori delle scuole infanzia e degli asili nido del Comune di Cremona, <i>di Marco Brunod e Silvia Toninelli</i>	137
5.1 La valutazione del personale negli Enti Locali	137
5.2 Il contesto operativo delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona	140
5.3 La progettazione del sistema di valutazione del personale delle scuole	144
5.4 Il processo di valutazione del personale delle scuole	150
5.5 Gli strumenti della valutazione	153
5.6 La sperimentazione del sistema di valutazione nei primi due anni di applicazione (1999/2000)	159
6. Il "modello delle competenze" per la valutazione delle prestazioni, <i>di Giuseppe Della Rocca</i>	175
6.1 Premessa	178
6.2 Il caso	178
6.3 La strutturazione del contesto	183
6.4 Il processo di valutazione	187
6.5 Il rapporto valutato valutatore	190
6.6 Valutazione e carriera retributiva	192
6.7 Osservazioni conclusive	193

7. Il progetto competenze per il potenziale, <i>di Angelo Caridi</i>	p. 197
7.1 Genesi del progetto competenze	197
7.2 Le esperienze precedenti di valutazione	199
7.3 Finalità e struttura del progetto competenze	201
7.4 L'elaborazione del modello di competenze distintive per Snamprogetti	203
7.5 La rilevazione dei profili di competenze e il processo di diffu- sione	206
7.6 La definizione dei piani di miglioramento	210
7.7 I risultati del progetto ed i problemi aperti	211
8. La valutazione e la carriera professionale dei funzionari nella Di- putacion di Barcellona, <i>di Xavier Sisternas e Josep Núñez Nueno</i>	213
8.1 Introduzione	213
8.2 La struttura e il ruolo della Diputacion di Barcellona nel con- testo amministrativo spagnolo	213
8.3 Il contesto giuridico dell'Amministrazione spagnola	217
8.4 Introduzione alla valutazione della prestazione nel posto di la- voro	219
8.5 La creazione del sistema di carriera professionale	228
8.6 Limiti e punti deboli dell'effettiva applicazione dei sistemi di valutazione e di carriera professionale	232
8.7 Conclusioni: bilancio dell'esperienza d'innovazione della Di- putacion di Barcellona	235
9. La valutazione dei dirigenti e dei gruppi di lavoro e degli uffici con metodologie MBO (Management By Objective) nella Amministrazione Autonoma della Galizia <i>di Ramón Bouzas Lorenzo e Oscar Briones Gamarra</i>	239
9.1 La modernizzazione	239
9.2 Contesto giuridico e obiettivi del sistema	241
9.3 La valutazione per obiettivi	243
9.4 Osservazioni	247



## Prefazione

La gestione del personale è stata una delle aree di maggiore innovazione nell'ambito dei tentativi di riforma dell'Amministrazione Pubblica condotti negli ultimi venti anni nei paesi occidentali. In particolare la razionalizzazione delle strutture e degli organici, l'introduzione di forme flessibili di lavoro, lo sviluppo di relazioni sindacali decentrate e il contemporaneo aumento dell'autonomia di direzione del management sono tra le linee di intervento più diffuse. Ma la scelta, che ha caratterizzato in modo più omogeneo le politiche di innovazione nella gestione delle risorse umane dei diversi Paesi, è parsa quella della revisione della struttura retributiva, attraverso l'introduzione di voci salariali flessibili e di modalità di carriera collegate alla valutazione delle prestazioni dei lavoratori.

Il caso italiano si caratterizza, nell'ambito delle politiche del personale, per alcune specificità: la privatizzazione del rapporto di lavoro, il cambiamento dell'assetto delle relazioni sindacali, l'introduzione contrattuale di alcuni strumenti di gestione del personale. L'ultima tornata contrattuale ha voluto modificare, dopo un lungo periodo di negoziazione, il sistema di classificazione del personale e la progressione retributiva ed ha rafforzato le opportunità offerte alla contrattazione decentrata e ai sistemi di valutazione e di retribuzione ad incentivo.

È in corso una verifica sui risultati di queste ultime innovazioni di cui, il volume di questa stessa collana: "Ripensare il lavoro pubblico; come gestire le risorse umane e la contrattazione nella Pubblica Amministrazione", costituisce un'anticipazione. Quello che è comunque certo, nonostante i cambiamenti intervenuti e l'impegno profuso dalle Amministrazioni, è che le Amministrazioni italiane non hanno ancora sviluppato un sistema di ruoli organizzativi e di competenze adeguate a garantire in modo diffuso l'impiego delle numerose opportunità offerte dal nuovo sistema contrattuale.

La tradizione amministrativa delle direzioni del personale e la difficoltà ad ipotizzare autonome politiche di gestione delle risorse umane ca-

ratterizzano, seppur con notevoli eccezioni, l'assetto organizzativo delle Amministrazioni Pubbliche centrali e locali.

Il passaggio culturale richiesto pone quindi l'esigenza di sviluppare una nuova funzione di direzione del personale, nuove abilità e identità professionali, riferimenti concettuali che solamente un apprendimento di medio periodo, realizzato tramite la valorizzazione e delle esperienze reali che le Amministrazioni stanno attuando, può permettere.

Proprio per rispondere a queste esigenze, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con ARaN, ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha realizzato il progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico": per riflettere sull'innovazione delle politiche di gestione del personale e per sostenere le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti locali in questa complessa trasformazione gestionale.

A tal fine, il progetto ha sviluppato tre funzioni di lavoro attraverso l'impiego di alcuni strumenti operativi:

- **Funzione di ricerca.** Questa funzione è finalizzata a descrivere ed interpretare quanto accade nella realtà amministrativa, monitorando l'attuazione contrattuale delle politiche di gestione del personale e analizzando alcuni casi d'innovazione realizzati dalle Amministrazioni italiane e straniere. La presente pubblicazione ci documenta su studi di caso realizzati per approfondire il tema della valutazione.

- **Funzione di elaborazione.** Questa funzione è finalizzata ad elaborare, a partire dalle esperienze raccolte ed esaminate, alcune riflessioni di carattere teorico, volte ad evidenziare, da un lato, i principi per una buona gestione del personale nel settore pubblico da suggerire alle Amministrazioni, e, dall'altro, interventi di sostegno da introdurre e le criticità contrattuali da affrontare. Tale funzione è stata realizzata attraverso laboratori di apprendimento nel corso dei quali le singole Amministrazioni hanno potuto confrontarsi e riflettere sulle specifiche esperienze di gestione. I risultati del lavoro nei singoli laboratori sono presentati nel volume più sopra citato.

- **Funzione di associazione e servizio.** Questa funzione è finalizzata a sostenere la creazione di una identità professionale della direzione del personale nel settore pubblico e ad offrire un punto di riferimento visibile a tutte le Amministrazioni che intendono innovare le proprie politiche di gestione del personale. La funzione associativa si pone l'obiettivo operativo di far circolare esperienze ed opinioni, facendo partecipare in modo attivo al lavoro le stesse Amministrazioni, che diventano così contemporaneamente beneficiarie e fornitrici del proprio lavoro. La direzio-

ne del progetto si è limitata a fornire orientamenti culturali: il suo ruolo primario è stato quello di offrire opportunità di confronto piuttosto che soluzioni da imitare.

L'esercizio delle tre funzioni del Progetto ha portato al conseguimento dei primi risultati:

- 1200 direttori e responsabili del personale di Ministeri, Regioni, Province e Comuni iscritti;
- 6 laboratori territoriali per gli Enti Locali ed 1 per i Ministeri, con circa 150 direttori o appartenenti alla funzione del personale partecipanti;
- un sito Internet interattivo, che ad oggi riceve circa 100 accessi al giorno;
  - numerose esperienze e strumenti di gestione disponibili su Internet;
  - una rete di scambio di informazioni via e-mail con 400 partecipanti;
  - una Newsletter bimestrale destinata a tutti gli iscritti;
  - seminari e convegni internazionali;
  - rapporti trimestrali sulla contrattazione integrativa.

Questa pubblicazione: "Valutazione e retribuzione delle prestazioni: esperienze e materiali", finalizzata a migliorare uno degli aspetti più critici e sino ad ora disattesi della gestione delle risorse nell'Amministrazione Pubblica, costituisce uno dei risultati editoriali del progetto. Essa raccoglie solo una parte della documentazione ottenuta in quasi due anni di lavoro. In particolare, oltre alla stesura dei casi si è utilizzato in parte il materiale presentato ai seguenti convegni e seminari organizzati dal progetto "Ripensare il lavoro pubblico":

- "Le politiche del personale pubblico: differenziazione retributiva e la flessibilità del rapporto d'impiego nei paesi dell'OECD" Roma, novembre 1999. Di questo convegno che ha visto la partecipazione di Ubaldo Poti Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica, Pia Marconi direttore UPEA e Antonio Zucaro Direttore URSPA entrambi della Funzione Pubblica, pubblichiamo la relazione di Nicole Lanfranchi responsabile dell'ufficio Public Management Service (PUMA) dell'OECD.

- "Sistemi di valutazione dei dirigenti" Roma, marzo 2000, seminario organizzato e condotto in collaborazione con SOGEI e con CONSIEL. Di questo seminario, a cui hanno partecipato: David Mardsen, London School of Economics; Richard Jarvis, Head of pay and performance management branch at the "Cabinet Office" United Kingdom, pubblichiamo i casi presentati del Comune di Ravenna e Dell'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato.

- “Valutazione e autonomia dei dirigenti: presentazione e confronto di esperienze applicative e discussione su aspetti metodologici e risultati” Roma, Settembre 2000, seminario organizzato e condotto con ARaN presso il CNEL. Di questo seminario, introdotto da Carlo Dell’Ariana, presidente ARaN, a cui hanno partecipato Laura Moretti, ufficio carriere e promozioni interne, Direzione del personale e amministrazione Commissione Europea; Terry Bird, Head of performance and reward division “Cabinet Office” United Kingdom, vengono ripresi solo alcuni aspetti nel caso inglese e nell’introduzione al volume.

Alcuni casi di studio e materiali per motivi di economia ed efficacia del volume o anche perché incompleti o perché trattasi di materiale riservato, non sono stati qui ripresi. Un nostro ringraziamento, per il contributo dato va comunque a Laura Moretti che ha presentato il sistema di valutazione e sviluppo carriere per il personale della Commissione Europea; Terry Bird che ha presentato il caso sulla valutazione e retribuzione dei Dirigenti Generali nel Regno Unito; Peter Cressey che ha preparato il caso su: “Developing Human Resouce Management practice in Bristol City Council”; Manuela Gallo responsabile delle risorse manageriali di Telecom Italia che ha presentato il caso sulla valutazione dei dirigenti in Telecom.

Alcuni testi qui presentati si avvalgono inoltre del contributo prezioso dei partecipanti del “Laboratorio Ministeri”. In particolare va ricordato che, nell’ambito delle attività dedicate al tema della valutazione, Bruna Pelizzoni, coordinatrice del laboratorio, e Armando Castro hanno organizzato una visita di studio di una settimana presso il Civil Service College di Londra. Alla visita di studio hanno partecipato dirigenti generali, dirigenti e addetti del personale dei ministeri e dell’Aran con lo scopo di conoscere il funzionamento dell’Amministrazione britannica e in particolare i sistemi di valutazione e retribuzione del personale. Parte del materiale è stato utilizzato per la stesura del caso della Gran Bretagna.

*Mauro Bonaretti*  
Responsabile di  
«Ripensare il lavoro pubblico»

*La valutazione e la retribuzione delle prestazioni.  
Esperienze e materiali*

*a cura di Giuseppe Della Rocca*



Giuseppe Della Rocca

## Introduzione.

# Valutazione e retribuzione delle prestazioni; sintesi delle esperienze

L'argomento di questo volume è la valutazione delle prestazioni. Una serie di fattori contingenti ha fatto sì che questo tema sia oggi ritenuto di particolare interesse, dopo essere stato per anni un argomento del tutto secondario se non addirittura sconosciuto o contrastato in molti comparti dell'Amministrazione Pubblica. Le ragioni di tale interesse non necessitano di una lunga spiegazione, esse hanno origine nella maggiore autonomia attribuita alle singole Amministrazioni, nella rilevanza data al ruolo del dirigente in particolare nella gestione del personale e nel decentramento della contrattazione collettiva, riconosciuta nei nuovi CCNL, a partire dal 1999, con il termine di "contrattazione integrativa". Più in specifico, mentre nel passato il tema della valutazione era circoscritto alle retribuzioni d'istituti quali la produttività e le posizioni e le prestazioni dirigenziali, con i nuovi contratti nazionali tale pratica di gestione si estende anche alle progressioni economiche orizzontali, alle posizioni organizzative e all'inquadramento professionale, inclusa anche, in alcuni casi, la mobilità tra categorie. In Italia quindi la valutazione del personale è richiamata, dal punto di vista formale, come un importante strumento per garantire l'applicazione e l'equità di gran parte degli istituti che fanno parte del salario accessorio del dipendente pubblico.

Questo volume prende in considerazione esperienze nazionali ed internazionali scelte sulla base delle principali tipologie d'utilizzo della valutazione. Sono, infatti, presentate sia esperienze di valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale (quest'ultima tipologia ripresa per intero dal settore privato, in mancanza d'esperienze significative nel settore pubblico). Per valutazione delle posizioni s'intende la valutazione delle attività necessarie ad esercitare un determinato ruolo e la pesatura del loro grado di importanza rispetto alla missione e agli obiettivi dell'ente. Per valutazione delle prestazioni s'intende invece la valutazione dell'individuo nell'esercizio del proprio ruolo e della propria posizione. Per valutazione del potenziale s'intende prendere in considerazione le at-

titudini e le capacità non ancora espresse, sempre dell'individuo, utili in prospettiva per esercitare con maggiore efficacia l'insieme di attività e conseguire gli obiettivi dell'organizzazione, o per ricoprire determinati ruoli o specifiche posizioni di lavoro.

Maggiore attenzione è prestata, sempre nel volume, alle diverse modalità di valutazione delle prestazioni; in questo caso considerando sia le esperienze che hanno utilizzato la valutazione per risultati che per competenze, o i casi che hanno utilizzato entrambe. La finalità del testo segue quelli che sono gli orientamenti del progetto, di descrivere esperienze in grado di fare conoscere sul piano applicativo sia questo tipo di metodologie sia i principali problemi. Il volume non vuole essere un manuale, staccato dalla realtà del lavoro pubblico, ma, pur non rinunciando completamente ad una rassegna di tipo metodologico, vuole anche richiamare i limiti e le opportunità dei diversi indirizzi quando trovano un'applicazione di fatto nelle Amministrazioni pubbliche.

Molte delle esperienze qui di seguito riprese sono inerenti la valutazione dei dirigenti, altre, specialmente quelle straniere, prendono in considerazione anche la valutazione del personale non dirigente, una sola, quella del Comune di Cremona, racconta un'esperienza di valutazione del personale insegnante, tema piuttosto importante, in particolare per quanto riguarda i problemi emersi dall'applicazione del CCNL del comparto scuola in Italia. La valutazione dei dirigenti, sia nel caso italiano che in altri paesi, rappresenta l'esperienza più compiuta e più ricca di possibili novità. Minore importanza ha avuto l'esperienza per la valutazione del personale non dirigente attraverso istituti quali la retribuzione della produttività, introdotta in Italia negli anni '80. Tranne il caso del settore privato, che ci riporta il tipo di contenuti, le procedure e i risultati per l'analisi del potenziale, gli altri casi sono finalizzati all'applicazione di una retribuzione premiante la prestazione lavorativa. Nel settore pubblico la selezione e la valutazione delle prestazioni si sono diffuse in questi ultimi decenni proprio grazie ai CCNL e all'applicazione di schemi d'incentivazione retributiva, mentre nel settore privato la diffusione di forme retributive incentivanti non sempre avviene attraverso la contrattazione collettiva, in particolare per i dirigenti, e non in tutti i casi la valutazione del personale ha effetti immediati di tipo retributivo.

Il tema della valutazione e della retribuzione delle prestazioni nel pubblico impiego è stato affrontato in modo sistematico dal PUMA (Public Management), Dipartimento dell'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) con due ricerche. La prima dal titolo significativo "Private pay for public work" (PUMA, 1993) ha costituito un'iniziale verifica della diffusione del fenomeno. La seconda dal titolo

“Performance pay schemes for public sector managers; an evaluation of the impacts” (PUMA, 1997) aveva come obiettivo un maggiore approfondimento attraverso interviste a circa un migliaio di senior e middle managers del pubblico impiego in cinque paesi dell’OECD: Australia, Irlanda, Danimarca, Gran Bretagna e Stati Uniti; paesi che, secondo l’OECD, avevano applicato in modo abbastanza diffuso la retribuzione per risultato.

Il termine **Performance related pay**, retribuzione della prestazione, viene utilizzato dall’OECD per indicare due possibili soluzioni di retribuzione aggiuntiva: la retribuzione di merito e il bonus o premio di prestazione, in alcuni casi i due possono essere complementari in un unico sistema incentivante. La retribuzione di merito è un incremento annuale, fisso o variabile, sulla retribuzione di base. In questo caso tale tipo d’aumento, stabilito secondo la prestazione, si sostituisce agli scatti automatici d’anzianità annuali o biennali. I bonus o premi di prestazione costituiscono invece una retribuzione una-tantum e non sono consolidati sul salario base. I premi possono essere stabiliti in valori assoluti o in percentuale sulla retribuzione, di solito sono assegnati a titolo individuale per i dirigenti, ma, qualche volta, sono utilizzati anche a livello di gruppo per il personale non dirigente (anche se quest’ultima forma di retribuzione è considerata sino alla data del rapporto piuttosto rara).

Queste due ricerche condotte dall’OECD hanno messo in evidenza l’importanza dei sistemi e delle modalità di valutazione per fare sì che tale tipo di retribuzione, ormai universalmente diffusa, possa essere considerata **efficace ed equa** sia dalle Amministrazioni che dal personale dipendente. Rispetto a tale tipo di finalità, i rapporti OECD individuano tuttavia due limiti. Il primo riguarda la difficoltà ad applicare tali tipi di sistemi al settore pubblico per la mancanza di strumenti e di obiettivi facilmente misurabili, e per la resistenza dei dirigenti pubblici ad accettare tale tipo di retribuzione e forme di valutazione non attinenti alle verifiche di tipo amministrativo legale. Il secondo riguarda invece la scarsa disponibilità di fondi per attivare in modo efficace un sistema premiante. La maggioranza degli schemi analizzati nella prima delle due ricerche non aveva fondi sufficienti e nelle risposte date all’indagine su questionario, nella seconda ricerca, la maggioranza dei dirigenti considera come insoddisfacente tale tipo di retribuzione se confrontato con le stesse attribuite nel settore privato.

Molta parte dei due rapporti è dedicata al primo tipo di limite. L’attenzione dell’OECD, e in generale di Amministrazioni che nel periodo hanno applicato tale tipo di schema, è innanzitutto rivolta ad obiettivi di tipo economico e quantitativi e le ricerche non potevano che rilevare la diffi-

coltà, se non la impossibilità in molti casi, di conseguire tale metodologia di gestione. In modo specifico i casi analizzati e la maggioranza del campione mette in evidenza che pochissimi sono i contesti e i dirigenti valutati su misure di tipo quantitativo; in molti sistemi di misurazione, gli obiettivi assegnati a ciascun dirigente erano poco correlati con gli obiettivi dell'insieme dell'organizzazione; tali obiettivi spesso non coglievano l'insieme dei risultati di tipo qualitativo che venivano richiesti alla posizione dirigenziale; solo una parte dei dirigenti intervistati riteneva di essere stato retribuito in modo equo, sulla base dei risultati effettivamente raggiunti (sono evidenziati in questo caso limiti inerenti il rapporto tra la valutazione della prestazione e la retribuzione percepita).

Un'indagine successiva dell'OECD riportata in questo volume (capitolo 3), sostiene che solo modificando i rapporti di impiego da tempo indeterminato a tempo determinato, sia possibile realizzare una efficace applicazione della valutazione e retribuzione delle prestazioni per questa categoria professionale.

L'insieme di questi risultati sembra confermare l'ipotesi di coloro che criticano l'introduzione di Performance related pay, ritenendola inadeguata, rispetto ai valori, alla missione e alla stessa prassi del lavoro pubblico (Ingraham, 1993). Tale tipo di osservazioni sono, in larga parte, riprese anche in una ricerca condotta su un campione di Amministrazioni del Regno Unito; in cui la valutazione interessava sia i dirigenti che il personale non dirigente (Mardsen e French, 1998). Questa ricerca, però, pur mettendo in luce i limiti del sistema rilevava anche la loro importanza. Condotta su un campione piuttosto vasto di dipendenti pubblici, la ricerca mirava innanzitutto a conoscere se i sistemi di incentivazione avessero contribuito ad incrementare il grado di motivazione dei dipendenti; a rilevare il giudizio dei dirigenti sull'utilità di tali sistemi per migliorare le prestazioni dell'organizzazione. I risultati di tale lavoro hanno messo in luce una certa ambivalenza nelle risposte del personale dirigente, da un lato i sistemi di valutazione e di retribuzione sono considerati utili perché permettono un confronto sugli obiettivi con l'insieme del personale, le procedure di attribuzione dei risultati possono facilitare i metodi di direzione e migliorare le prestazioni; dall'altro la valutazione e i suoi effetti sulla retribuzione non hanno però, sempre secondo gli intervistati, effetti confortanti sul miglioramento delle motivazioni dei dipendenti, perché la valutazione è vista come un sistema che aumenta la discrezionalità del dirigente e i favoritismi e di conseguenza peggiora il clima interno, diventa occasione di conflitti, e in ogni caso non aiuta ad una maggiore motivazione sul lavoro da parte dei dipendenti e degli stessi dirigenti.

I temi rilevati in questi lavori di ricerca sono in sintesi di due tipi. Il primo riguarda **la necessità di perseguire nel retribuire il personale, in particolare dirigente, sulla base della prestazione**. Le critiche sono molte pur tuttavia si ritiene che i nuovi sistemi costituiscano un importante aspetto della gestione interna delle organizzazioni: rafforzano le relazioni tra obiettivi delle Amministrazioni e quelle dei dirigenti; danno nuovi strumenti di gestione a questi ultimi e al vertice dell'organizzazione; permettono socializzazione, conoscenza e verifica collettiva e individuale dei risultati dell'organizzazione; consentono di migliorare le retribuzioni per quelle prestazioni che sono ritenute più importanti. Il secondo riguarda **la necessità di migliorare tali sistemi**. Se da un lato si individua la loro utilità sul breve periodo per migliorare le prestazioni, dall'altro si chiede come tale miglioramento possa perdurare sul lungo se permane un basso grado di motivazione e un alto livello di conflittualità e di poca legittimazione del sistema (Mardsen e French, 1998). I principali interrogativi e i loro ambiti di miglioramento, secondo queste ricerche, riguardano come dare maggiore trasparenza agli obiettivi, come assicurare una maggiore giustizia procedurale e come stabilire una maggiore equità nelle forme di riconoscimento retributivo.

Il presente volume cerca di rispondere, a distanza di cinque anni, anche a questi interrogativi, con l'ausilio di materiale empirico diverso, e con la finalità principale di verificare l'efficacia dei sistemi più che il grado di soddisfazione dei dirigenti e del personale coinvolto. Il materiale è costituito da casi di studio che sono esclusivamente rappresentativi delle esperienze che raccontano, si tratta di materiale utilizzato all'interno di un progetto d'apprendimento per il confronto tra esperienze significative la cui finalità era ed è quella di discutere:

- **cosa si valuta**. In questo caso si vuole rispondere a più di un quesito: innanzitutto cosa s'intende e come si misura la prestazione; quale rapporto esiste tra valutazione e obiettivi e programmi dell'Amministrazione; come viene assicurata la trasparenza e la significatività dei parametri; come avviene la scelta e come vengono utilizzati i fattori inerenti la qualità della prestazione;

- **chi e come si valuta**. In questo caso si vuole rispondere ai quesiti inerenti all'efficacia e, allo stesso tempo, alle aspettative di giustizia procedurale della valutazione. I temi di maggiore interesse sono chi decide e chi governa il processo di valutazione; il ruolo dei diversi attori; il livello d'autonomia, di decentramento/accentrato nella formulazione dei giudizi; il grado di verifica dei risultati della valutazione e dei valutatori; il grado di socializzazione dei significati e dei valori promossi dal processo di valutazione;

- **il rapporto tra graduatoria di merito e aspetti retributivi.** In questo caso si vuole rispondere ai quesiti relativi agli effetti retributivi della valutazione: se si sono adottati gli incrementi di merito fissi sulla retribuzione base o il sistema dell'una tantum attraverso i premi; quali sono i valori di differenziazione retributiva che sono stati raggiunti; come si è tradotta la graduatoria di merito nella scala retributiva e se e come viene realizzata l'equità delle retribuzioni.

## Cosa si valuta

Le esperienze analizzate ci danno un insieme d'interpretazioni assai diverse di cosa s'intende per prestazione, ad esempio: se la prestazione s'identifica con i risultati conseguiti o con i comportamenti necessari per conseguirli; se entrambi gli aspetti possono essere considerati o se è sufficiente considerarne solo uno ai fini della valutazione del personale; se con il termine risultato si intendono risultati misurabili dal punto di vista quantitativo o se considerare anche i risultati di tipo qualitativo. La scelta di una di queste o altre diverse soluzioni è spesso dipendente dal tipo di vincoli od opportunità presenti e dalle strategie adottate in ciascuna delle Amministrazioni considerate. In sintesi, si sono individuate tre tipologie di cosa i sistemi di valutazione considerati valutano:

- **la valutazione dei risultati.** Con questo termine si tende ad indicare una dimensione molto specifica che riguarda la valutazione delle prestazioni attraverso **risultati quantitativamente misurabili**. Rappresentativo di questo primo tipo di valutazione è la metodologia MBO (Management By Objective) che prevede in generale la definizione di obiettivi misurabili sia di produzione che economici. Tali obiettivi sono attribuiti ad inizio anno, una verifica può essere fatta in una fase intermedia del periodo in esame, e la valutazione del risultato e dei conseguenti meriti a fine del periodo. Si tratta di una procedura quasi automatica, in cui, una volta concordati gli obiettivi con il valutato, il processo di verifica risulta, almeno sul piano teorico, abbastanza semplice in quanto avviene **sulla base della documentazione quantitativa dei risultati conseguiti**. È quest'ultima la logica razionale del caso dell'Amministrazione regionale della Galizia (capitolo 9) e di quanto viene solo in parte descritto nel caso della Snamprogetti (capitolo 7). Per risultato s'intendono non solo misure di output ma anche di input, di solito legate ad una filosofia di gestione di controllo dei costi e delle risorse. Di solito tali sistemi non riescono a circoscrivere in modo completo la prestazione di tutto il personale in particolare per le funzioni di staff. Per questa ragione il sistema dell'Am-

ministrazione regionale della Galizia si ferma alla valutazione delle prestazioni del singolo ufficio o dipartimento dando in questo modo origine ad una valutazione individuale, per il singolo dirigente responsabile dell'unità, e ad una valutazione della **prestazione di gruppo** per il resto dei dipendenti. Nel caso invece della Snamprogetti si opera con aggiustamenti di tipo qualitativo per circoscrivere nel suo insieme la prestazione annuale del personale dirigente che opera su posizioni di staff.

- **La valutazione delle attività e della qualità del risultato.** Con questo termine s'intendono quei sistemi di valutazione che si rifanno quasi esclusivamente ad un programma di obiettivi descritti in modo qualitativo o definiti come attività che il valutato deve svolgere durante l'anno. Un esempio di questo tipo è il **sistema di progetti obiettivo** del Comune di Ravenna (simile da questo punto di vista a quello di altre Amministrazioni italiane). In questo sistema sono pianificate nel tempo una serie di attività che i singoli dirigenti devono svolgere (capitolo 4). L'esempio più macroscopico di questo tipo è, però, dato dalla Pubblica Amministrazione centrale e in particolare dal Dipartimento delle Finanze e delle Dogane della Gran Bretagna (capitolo 1) e dalle Agenzie in Svezia. In questi casi, sia per quanto riguarda i dirigenti, che il personale amministrativo, la valutazione è esercitata sulla base d'**attività da svolgere** concordate dal valutato con il proprio supervisore. A differenza dei casi MBO l'intero procedimento è meno meccanico, si basa sull'interazione tra i due principali attori del processo di valutazione, il valutato e il proprio supervisore. Al Dipartimento delle Entrate inglese i criteri di valutazione sono concordati ad inizio anno, non sono standard, né definiti centralmente ma **lasciati alle possibilità di verifica esistente nel contesto del singolo ufficio**; capo e collaboratore fino ad un certo periodo, possono in parte cambiare il loro programma; la valutazione viene poi discussa a fine d'anno e **concordata con il valutato**, che la sottoscrive e può apportare eventuali osservazioni.

- **La valutazione delle competenze.** In questo caso per prestazione sono considerate **le conoscenze e i comportamenti organizzativi inerenti il modo in cui si raggiungono i risultati**. Il presupposto teorico di tale tipo di valutazione è che l'effettiva presenza di comportamenti congruenti con la missione, i valori, gli obiettivi dell'organizzazione diventino la condizione indispensabile per il raggiungimento di buoni risultati. Tutto ciò prevede la definizione di un quadro sistemico di quali sono le competenze richieste dall'organizzazione, di solito attraverso metodologie che danno luogo alla formulazione di quello che è chiamato: "modello delle competenze" di successo per la singola Amministrazione. Va in questo caso premesso che il "modello delle competenze" non è di per sé un sistema di valutazione delle prestazioni; esso è piuttosto un metodo globale di ge-

stione delle risorse umane di cui **la valutazione delle prestazioni costituisce una delle possibili applicazioni**. Il caso Snamprogetti (capitolo 7) dimostra come molte imprese preferiscano utilizzare le competenze per la valutazione del potenziale, metodologia con finalità più adatte, secondo molti, all'utilizzo del modello. Nei casi in cui il "modello delle competenze" sia applicato per la valutazione delle prestazioni si possono adottare procedimenti diversi: sulla base di quelle che sono considerate, ad inizio anno, **alcune competenze importanti per perseguire gli obiettivi stabiliti** (al Dipartimento delle Dogane inglese, ad esempio, il supervisore con il proprio collaboratore sceglie, sulla base di un catalogo aziendale, alcune competenze da valutare ritenute importanti per quel tipo di attività e di risultato richiesto per il periodo in questione), oppure sulla base di **tutte le competenze** stabilite dal modello (personale dirigente del Comune di Ravenna, personale insegnante asili nido e scuole materne del Comune di Cremona, personale insegnante media inferiore e superiore del Comune di Taby in Svezia e i Senior Civil Servant o Direttori Generali dell'Amministrazione centrale inglese, la provincia di Barcellona, l'Autorità per la concorrenza e il mercato). Nel caso del Dipartimento delle Dogane e dei Direttori Generali in Gran Bretagna e del Comune di Ravenna le competenze fanno parte di un sistema **misto** di valutazione che vede da un lato la valutazione del programma di attività concordato, e dall'altro le competenze esercitate per conseguirlo; nel caso invece del Comune di Taby (capitolo 2), del Comune di Cremona (capitolo 5), dell'Autorità Garante (capitolo 6) e della provincia di Barcellona (capitolo 8), il modello delle competenze costituisce **l'unico ambito** su cui si esercita la valutazione in quanto non si ritiene possibile considerare altro tipo di indicatore. A loro volta il modello delle competenze può essere considerato come un modello composto da comportamenti che riflettono attitudini e **abilità percepite** come nei casi di Ravenna, Cremona, Taby in Svezia, provincia di Barcellona, Snamprogetti (per quanto riguarda ovviamente il potenziale), dogane e dei dirigenti generali dell'Amministrazione Pubblica inglese, oppure può essere composto anche da comportamenti che riflettono **l'utilizzo delle conoscenze professionali**, come nel caso dell'Authority. Nel primo caso abbiamo una logica di applicazione che si limita all'enunciazione, valida per tutti i dirigenti considerati di quelle che sono le competenze generali richieste dall'organizzazione per tutti i dirigenti o per quello specifico gruppo professionale, nel secondo caso abbiamo anche l'indicazione di competenze di tipo professionale volte a valutare anche le conoscenze professionali di uno specifico ruolo; conoscenze considerate, in generale, come molto rare sul mercato del lavoro (capitolo 6).

In sintesi, ciascun ambito di definizione e, di conseguenza, di valutazione della prestazione, presenta delle proprie ragioni di opportunità e dei propri limiti. Per il primo tipo, quella che abbiamo chiamato la valutazione di risultato o MBO, la valutazione è resa possibile dalla **presenza di strumenti di controllo economico e delle attività** abbastanza consolidati e sofisticati, come dimostrano i due casi riportati nella nostra analisi. L'approccio della direzione per obiettivi ha il vantaggio, quando il sistema è ben avviato, **della rapidità e dell'efficacia** dell'iter di valutazione. Alcuni ritengono che tale metodologia consenta una maggiore **obiettività**, ed eviti **discrezionalità e differenze tra valutatori** nel giudizio espresso, in quanto si rifà ad indicatori di tipo numerico, statistico, derivati dai dati di rendimento amministrativo, o di tipo economico e finanziario, e verificati sulla base dei risultati attesi dagli uffici di controllo interno o di gestione dell'andamento della pianificazione annuale.

Tale obiettività è tuttavia in alcuni casi messa in dubbio per la possibile aleatorietà che possono avere gli indicatori quantitativi di risultato in funzioni o organizzazioni con attività produttive molto variabili e molto soggette ad interferenze esterne. In ruoli non di vertice o senza una completa responsabilità di unità o di progetti, o in contesti non strutturati dal punto di vista gestionale, tale tipo di valutazione rischia di considerare **solo una parte molto limitata della prestazione** e avere, in alcuni casi, effetti controproducenti rispetto ai presupposti iniziali di maggiore efficienza ed efficacia organizzativa. In tutti questi casi la valutazione rischia di non evidenziare la complessità del ruolo e di indirizzare la valutazione stessa su aspetti secondari della prestazione.

La maggioranza delle Amministrazioni pubbliche analizzate **non propongono per questo tipo d'applicazione**. Le ragioni non sono solo nell'obiettiva difficoltà ad individuare indicatori di risultato e procedure di gestione abbastanza consolidate, ma anche nelle finalità che si sono date alcune Amministrazioni quando hanno progettato il sistema. Per alcune di queste Amministrazioni si tratta di promuovere in primo luogo un **processo di apprendimento** verso una nuova cultura gestionale (è il caso del Comune di Ravenna), oppure di **responsabilizzare** innanzitutto il ruolo della gerarchia nel gestire i propri collaboratori non tanto in funzione della norma o della disciplina ma anche in funzione dei risultati (Amministrazioni centrali inglesi).

In generale queste Amministrazioni **propongono per una metodologia di valutazione sul grado di conseguimento dei programmi di attività** con l'individuazione di programmi obiettivo (Comune di Ravenna) e di programmi d'attività individualizzati (ministeri centrali in Gran Bretagna, agenzie centrali in Svezia). Tale propensione non esclude la messa a punto

di strumenti di pianificazione e controllo quantitativo delle unità, piuttosto avanzati nel caso inglese, ma **utilizzati dal supervisore per negoziare un programma d'attività individuale**, d'ogni singolo dipendente. Va inoltre considerato che i sistemi illustrati nel caso della Gran Bretagna prendono in considerazione l'intero personale in dotazione in ciascuna Amministrazione ed unità o ufficio considerato. In questo caso, come è noto, **un sistema di MBO non può essere utilizzato per tutti i dipendenti, a titolo individuale**. Di qui l'applicazione di questa metodologia alla valutazione di prestazioni di gruppo, come illustrato dal caso dell'Amministrazione spagnola.

L'utilizzo di **sistemi misti** (valutazione dei risultati da un lato e competenze dall'altro) è **abbastanza diffuso**. Nel caso del Comune di Ravenna e delle dogane e dei Direttori Generali in Gran Bretagna si ha un sistema di valutazione per programmi di attività e l'utilizzo del modello delle competenze. Nel caso Snamprogetti i due sistemi, **MBO e competenze, sono invece tenuti separati**. L'utilizzo di un sistema misto viene in generale preferito per due ordini di ragioni, una di tipo teorico generale e un'altra di tipo contingente. Quella di tipo teorico ha origine dai limiti propri di una valutazione per obiettivi, sia essa considerata nella formula del MBO che in quella del programma d'attività, o per i progetti - obiettivo. In entrambe i casi il sistema adottato tende a privilegiare i risultati individuali e dare scarsa rilevanza a comportamenti organizzativi comuni quali la cooperazione tra individui o l'interazione del dirigente con i propri collaboratori e con l'esterno. La ragione di tipo contingente è dovuta ai limiti della cultura di gestione in ambito pubblico, come il caso del Comune di Ravenna, in cui il modello delle competenze è anche finalizzato a **promuovere lo sviluppo e l'apprendimento** di una cultura di questo tipo ed a premiare il conseguimento di comportamenti, attitudini e valori inerenti le capacità di realizzare progetti e gestire le risorse.

Le competenze, come unica modalità di valutazione delle prestazioni, **sono state adottate solo nei casi di gruppi molto omogenei da un punto di vista professionale** come nei casi dell'esperto della concorrenza nel caso dell'Authority, degli insegnanti di scuola materna e asili nido nel caso del Comune di Cremona, degli insegnanti delle scuole elementari, medie e medie superiori del Comune di Taby in Svezia. Si tratta di un'applicazione fatta su un numero circoscritto di personale con un elevato grado di qualificazione, e con professionalità molto omogenee tra loro e richieste sul mercato del lavoro. L'esperienza dell'Authority descrive i possibili pericoli che possono riscontrarsi quando si ha un utilizzo del modello delle competenze per la valutazione delle prestazioni **senza prima considerare i vincoli di tipo strutturale**, quali la complessità delle attività e dei risultati richiesti a ciascuna unità organizzativa.

Questo tipo di considerazioni che riguardano il modello delle competenze è piuttosto utile per il pubblico impiego dove la scelta del modello appare di più facile applicazione per una serie di motivi, non ultimo la difficoltà a considerare forme di gestione per risultati. Tuttavia, non sempre questo tipo di presupposto appare come quello più conveniente. In questo caso, si può incorrere nel rischio del **ritorno al sistema delle note di qualifica**. Sia il modello delle competenze che le note di qualifica hanno come riferimento i comportamenti individuali, ma, mentre le note di qualifica cercavano di premiare comportamenti definiti in astratto, molto semplificati di tutti i dipendenti, e spesso senza tenere conto degli obiettivi e del contesto professionale ed organizzativo specifico, il modello delle competenze scaturisce da una selezione delimitata dall'impianto strategico, dalla struttura e in modo particolare dal tipo di azione richiesta da gruppi professionali specifici, siano essi dirigenti che professionisti. Si tratta **di comportamenti non indifferenziati**, ma selezionati attraverso una metodologia che consente di verificare le competenze in cui si identifica il successo di una organizzazione o di un gruppo professionale. Da questo punto di vista, i casi presentati sono importanti per comprendere come il modello delle competenze sia originato dalla particolare strategia dell'ente, e dai vincoli posti sia dalla propria missione e struttura che dalla stessa cultura professionale degli addetti e dalle stesse caratteristiche del mercato del lavoro di questo tipo di professione.

### Chi e come si valuta

Da non sottovalutare è l'aspetto riguardante il **procedimento** di valutazione. Di solito chi si occupa dei sistemi di valutazione del personale dà molta importanza a cosa si valuta senza darne altrettanta alla definizione puntuale degli attori, dei livelli di verifica delle valutazioni, questi e altri aspetti hanno invece un'importanza se non superiore, certamente pari alla dimensione del "cosa valutare". Quest'assunto è confermato dai casi analizzati, in molti dei quali l'impianto procedurale appare fondamentale sino a diventare la parte preponderante della valutazione. Con l'impianto procedurale si definisce in modo formale non solo un sistema di valutazione ma uno **stile di direzione dell'Amministrazione**, che mette in primo luogo in rilievo il tipo di relazioni che intercorrono tra i vari ruoli; da quello dell'Amministrazione nel suo insieme, e in particolare del vertice, a quello del ruolo del capo intermedio, ai rapporti che devono intercorrere tra il capo e i propri collaboratori, oltre che al grado di coinvolgimento e di partecipazione di questi ultimi. La comparazione tra i di-

versi casi ci consente di dare alcune risposte ai quesiti posti nella premessa di questa introduzione, riguardanti: il ruolo della gerarchia, il rapporto che intercorre tra il capo e i propri collaboratori e il ruolo di procedure non di tipo gerarchico per garantire maggiore equità alla valutazione.

- **La valutazione gerarchica**, intendendo un procedimento che stabilisce che chi fa, ed è responsabile, della valutazione è il superiore diretto del valutato; può essere, inoltre prevista la verifica dell'operato del valutatore da parte dei livelli superiori. Tale tipo di procedimento è presente in quasi tutti i casi esaminati; il superiore diretto, per quanto riguarda le prestazioni, è riconosciuto come la figura più adatta a **conoscere** le prestazioni del valutato e a proporre e valutare qualsiasi tipo d'ulteriore accorgimento. La valutazione gerarchica non si esime dal coinvolgimento del valutato. Nei casi MBO il coinvolgimento avviene innanzitutto al momento della definizione degli obiettivi; nei casi della valutazione per programmi di attività e per competenze, il coinvolgimento del valutato avviene sia nelle fase di definizione del programma, sia in quella di consuntivazione dei risultati e di valutazione del merito. Da questo punto di vista il metodo MBO assegna minore rilievo all'interazione tra il valutatore e il valutato, mentre negli altri l'interazione è più continua. Nei casi MBO, come quello dell'Amministrazione regionale della Galizia, il colloquio tra ufficio del programma, o il vertice strategico, e il dirigente, è previsto formalmente solo nella fase di impostazione del programma, si lascia invece ad una semplice procedura automatica la comunicazione dei risultati. In questo caso inoltre, per i dipendenti, che sono soggetti ad un regime di valutazione e retribuzione collettiva, non interviene alcun tipo di colloquio tra il dirigente e i propri collaboratori. Nel caso inglese (Dipartimento delle Entrate, ad esempio), capo e proprio collaboratore possono definire in sede di colloquio iniziale, sulla base del piano annuale attribuito all'ufficio, sia il programma di attività che gli indicatori necessari alla valutazione. Stabiliscono infine nel colloquio a consuntivo il tipo di giudizio di merito conclusivo. Quest'ultimo tipo d'approccio richiama uno stile di direzione che pone il valutatore in condizione di discutere con il proprio collaboratore suggerimenti sia di miglioramento organizzativo che di sviluppo della prestazione individuale. In alcuni casi, in particolare quello dei Direttori Generali (SCS) in Gran Bretagna tale tipo di stile di conduzione è in larga parte dettato dalla stessa procedura di valutazione che prevede un commento d'autovalutazione prima di quello del superiore e prevede, per quanto possibile, una valutazione finale scritta congiuntamente. Alla Snamprogetti con la valutazione del potenziale, il colloquio conclusivo viene preparato da un intermediario, **il tutor del valutato**; quest'ultimo istruisce le decisioni in merito alla valutazione sulla

base delle informazioni raccolte attraverso colloqui sia con il valutato che con il valutatore.

• **Il grado d'autonomia del dirigente che esercita la valutazione**, è uno degli aspetti più discussi nel dibattito in generale sulla valutazione. I casi presi in esame non danno in proposito una risposta univoca; quelli presentati, ad esempio, sull'Amministrazione centrale inglese mettono in evidenza la possibilità stabilire come **unico responsabile della valutazione il diretto superiore**. Tale scelta viene accompagnata in alcune situazioni da una possibile verifica del livello gerarchico successivo (quando esiste) che controfirma i dati della scheda (Dipartimento delle Dogane). Tuttavia la prassi che assegna la responsabilità della valutazione quasi esclusivamente al diretto superiore non è esente da critiche e perplessità. Infatti, se da un lato tale prassi è meno complessa, più rapida, dall'altro pone il problema del controllo dei valutatori e dei risultati complessivi della valutazione per evitare atteggiamenti troppo ottimistici o eccessivamente negativi, o comportamenti di "patronage" in favore dei propri collaboratori; tutti possibili comportamenti individuali dei singoli capi che vanno ad influenzare la dinamica complessiva dei risultati finali e dei suoi effetti sulle retribuzioni aggiuntive. Di qui la proposta, piuttosto frequente di disciplinare tale comportamento con **quote fisse di personale stabilite per ciascun tipo di giudizio di merito** (vedi ad esempio il Dipartimento delle Dogane in Gran Bretagna dove le prestazioni eccezionali non possono superare una quota dell' $x$  % sul totale di persone da valutare), oppure budget di punteggi di risorse economiche in grado di stabilire tetti non superabili e calmierare, in questo modo, la dinamica retributiva. Altri casi mettono in evidenza l'esperienza dei comitati di valutazione e la presenza di più livelli di verifica. In sede di comitato il merito individuale e i risultati complessivi della valutazione possono essere rivisti. I comitati, composti da tutti i valutatori, in questo caso sono non solo un'occasione di controllo non gerarchico del comportamento reciproco, ma anche, per chi esercita la funzione di valutatore, un'occasione d'apprendimento reciproco dei significati, degli obiettivi e dei criteri di valutazione, delle modalità su come costruire e gestire le scale di giudizio, e di come condurre l'intero processo di valutazione. L'attività del comitato, coordinato dal direttore o dal segretario generale risponde a sua volta ad un terzo livello di verifica formale con l'approvazione dei risultati da parte del vertice strategico. L'utilizzo dei comitati è riscontrato solo in quei casi in cui la valutazione è fatta su un numero limitato di personale, e dove l'interesse è principalmente focalizzato al personale dirigente dell'Amministrazione o a gruppi professionali molto circoscritti, come sono i casi del Comune di Ravenna e Cremona, dell'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mer-

cato e del Comune di Taby in Svezia. Le differenze tra la prassi che responsabilizza principalmente il singolo dirigente e quella che invece responsabilizza anche il comitato è evidente, la prima è molto più rapida e responsabilizza i ruoli intermedi dell'organizzazione, ma ha indubbiamente alcuni limiti quali la qualità della valutazione, il controllo dei comportamenti dei valutatori, il grado di integrazione interna tra uffici e unità organizzative, ricorre inoltre a meccanismi automatici quale il sistema delle quote, che possono impedire un effettivo riconoscimento dei talenti migliori; la seconda costituisce un modo per superare tali limiti, ma allo stesso tempo è più complessa e difficilmente gestibile per la valutazione di un numero elevato di personale.

- **L'Autovalutazione.** Sia nel caso del Comune di Ravenna e di Cremona che in quello dell'Amministrazione centrale in Gran Bretagna, sono state adottate procedure parallele per una verifica della valutazione fatta dalla gerarchia: l'autovalutazione e la valutazione a 360 gradi. L'autovalutazione può essere adottata a qualsiasi livello e ruolo della struttura organizzativa e può essere realizzata ricorrendo anche a procedure diverse. Nel caso della valutazione dei dirigenti del Comune di Ravenna, al valutato è richiesto un **report annuale** sulle proprie attività e sui risultati ottenuti, di solito è strutturato su più considerazioni oltre che su una descrizione delle attività e dei risultati ottenuti, quali ad esempio i problemi incontrati e non previsti e le soluzioni adottate. Nel caso del Comune di Cremona e dei Direttori Generali in Gran Bretagna (Senior Civil Servant) l'autovalutazione è richiesta **nella stessa scheda di valutazione**. Per il Comune di Cremona con una scheda questionario in cui sono previsti il giudizio del valutato e quello dei valutatori. Nel Caso dei Direttori Generali la scheda è compilata in modo più qualitativo, sulla base degli obiettivi di programma concordati dal direttore generale con il proprio superiore gerarchico o con il proprio organismo politico di riferimento. Sempre nella scheda dei Direttori Generali, nella pagina seguente segue la valutazione del superiore gerarchico, in forma scritta e qualitativa, sulla base dell'autovalutazione del diretto interessato. Il giudizio finale, sia commentato in forma scritta che su scala di riferimento, viene concordato di comune accordo sulla base del confronto tra le due parti. Mentre, quindi, nel caso di Ravenna **l'autovalutazione costituisce una procedura separata ed autonoma** dalla valutazione gerarchica, nel caso del Comune di Cremona e dei direttori generali dell'Amministrazione centrale inglese l'autovalutazione **precede la valutazione gerarchica**. Inoltre, mentre nel caso di Ravenna l'autovalutazione ha un ruolo di tipo consultivo, i cui risultati sono utilizzati dal nucleo di valutazione che verifica l'equità della valutazione gerarchica, nel caso di Cremona e quello inglese l'autovalu-

tazione è **parte integrante** del processo e condiziona la valutazione di tipo gerarchico.

- **La valutazione del dirigente da parte dei collaboratori.** Il Comune di Ravenna è uno dei pochi casi in Italia in cui è adottata la valutazione a 360 gradi. Questa formulazione sta ad indicare una procedura che prende in considerazione tre tipi di valutazione: quella del superiore gerarchico, quella dei colleghi, quella dei diretti collaboratori. Al Comune di Ravenna sono state utilizzate solo la prima (con le modalità più sopra esposte) e la terza: la **valutazione da parte dei diretti collaboratori**. Di solito quest'ultima può essere adottata solo per la valutazione dei dirigenti. Lo strumento utilizzato è stato quello del **questionario sui valori aziendali**, suddiviso in due parti: sulle attitudini e gli atteggiamenti dell'intervistato nei confronti dell'organizzazione; sui rapporti con il proprio dirigente. La valutazione dei collaboratori ha il vantaggio di verificare il grado di congruenza con la valutazione fatta dal superiore gerarchico e allo stesso tempo di individuare il grado di legittimazione professionale. Esiste tuttavia il pericolo che tale tipo di giudizio sia influenzato da un atteggiamento negativo o critico da parte dei dipendenti, nei confronti dell'Amministrazione e dell'organizzazione nel suo insieme, di cui il dirigente, in prima persona non è responsabile. La prima parte del questionario, sulle attitudini e atteggiamenti dell'intervistato, serve in questo caso per tenere sotto controllo questo fenomeno, circoscrivendo il tipo d'atteggiamento più o meno propositivo degli intervistati nei confronti dell'Amministrazione e della sua organizzazione, e segnalando allo stesso tempo la possibilità del formarsi di coalizioni con la specifica finalità di individuare nel dirigente l'occasionale **capro espiatorio di un disagio che invece è da attribuire al clima interno e riguarda tutta l'organizzazione**. Tale tipo di procedura, proprio per i rischi in essa insiti, non viene adottata tutti gli anni ed è utilizzata anche in questo caso a **titolo puramente consultivo** come per l'autovalutazione. I risultati di questa sperimentazione sono stati considerati soddisfacenti: si è da un lato riscontrato una convergenza tra i risultati della valutazione gerarchica e quella dei collaboratori; dall'altro la valutazione dei diretti collaboratori ha anche permesso di individuare per alcuni dirigenti uno scostamento con la valutazione fatta dal superiore. Tali scostamenti hanno permesso al vertice dell'Amministrazione e al Nucleo di valutazione, sia di verificare eventuali distorsioni nell'utilizzo della metodologia di valutazione delle prestazioni da parte del valutatore, sia di circoscrivere situazioni di clima organizzativo particolarmente critiche.

- **Funzione e ruolo d'organismi esterni.** Organismi esterni alla gerarchia o composti in modo misto dal vertice dell'Amministrazione e da esper-

ti consulenti, con la principale finalità di condurre e essere garanti della valutazione è una caratteristica del settore pubblico. Nel settore privato l'utilizzo d'esperti è circoscritto alla progettazione del sistema e ad un'attività di supporto alla direzione del personale. Tuttavia per le Amministrazioni centrali inglesi e nel caso della Svezia non esiste tale tipo di prassi. Nel caso inglese una supervisione è svolta dal "Cabinet Office" della Presidenza del Consiglio, ma il ruolo è quello di consulenza e di supporto ed esclude qualsiasi intervento nel merito della valutazione, incluso quella inerente i Senior Civil Servant. Nel caso della Svezia i sistemi di valutazione, anche quello dei dirigenti, sono implementati grazie ad un comune **accordo con le organizzazioni sindacali**, che in questo caso, a differenza di quello inglese, sono tra i principali sostenitori di forme retributive correlate con la prestazione individuale. Nei casi italiani, quello del Comune di Ravenna, è l'unico caso che prevede un intervento del Nucleo di valutazione nell'attività di valutazione. Anche a Ravenna tuttavia il Nucleo svolge in gran parte una verifica dei risultati proposti dall'attività del Comitato, sottopone alla Giunta municipale i risultati dell'intero processo, per una sua definitiva approvazione. In generale sembra poco opportuno che un organismo esterno entri **nel merito della valutazione di singole prestazioni**, l'attività di tali organismi, anche degli organismi di controllo interno e degli stessi sindacati **deve essere limitata alla verifica della correttezza metodologica** dell'impianto e dell'intero processo di valutazione, avendo in quest'ultimo caso presente gli obbiettivi e i parametri generali, sia normativi che di budget ai quali il processo di valutazione deve attenersi.

In sintesi, la messa a punto delle procedure si rivela una attività importante anche se spesso sottovalutata dalla prassi operativa. La parte dei sistemi di valutazione che riguarda l'assetto procedurale è importante perché stabilisce il grado di coinvolgimento e la formazione di significati comuni, il grado d'identità tra individui e organizzazione attraverso la socializzazione dei significati. Se utilizzate in tale modo le procedure contribuiscono anche a risolvere quello che da molti, in particolare da alcuni settori del personale e dalle organizzazioni sindacali, è considerato il limite maggiore del processo di valutazione di tipo gerarchico: la pratica, da parte dei valutatori, di un'azione discriminante e clientelare. Tutti elementi, questi ultimi, che mettono in discussione **l'equità stessa dei risultati**. Non a caso ad esempio le richieste dell'organizzazione sindacale nel settore pubblico in Italia si concentrano su due tipi di rivendicazioni: su parametri di valutazione misurabili, sulla richiesta che la valutazione sia condotta da organismi esterni alla linea gerarchica, comitati d'esperti, organismi di controllo, nuclei di valutazione in cui non sia presente il vertice dell'organizzazione.

La richiesta di parametri misurabili dà luogo ad aspettative verso metodologie, come quelle ad esempio richiamate più sopra, di direzione per obiettivi (MBO) che, come si è già avuto occasione di commentare, non sono sempre utilizzabili nell'Amministrazione Pubblica e in molti casi possono creare addirittura effetti distortenti. Soluzioni di tipo procedurale possono, invece, risolvere il problema **dell'obiettività e dell'equità** anche senza il ricorso, forzato in ogni caso, a metodi quantitativi. Infatti, la comunicazione e la socializzazione con l'utilizzo di strumenti (rapporti di autovalutazione, comitati, questionari, ecc.) che permettono il controllo incrociato (tra più attori) costituiscono una fattore importante dell'obiettività e dell'equità al momento in cui realizzano un **consenso e una legittimazione sociale della valutazione**. Il ruolo delle procedure è da questo punto di vista molto più importante dell'utilizzo di metodi quantitativi; si deduce inoltre che il ruolo dei comitati esterni, nuclei di valutazione ed organismi di controllo e dei sindacati non può sostituirsi a quello della gerarchia, o a quello d'altri attori direttamente implicati nell'esercizio delle prestazioni oggetto di valutazione. Dallo scenario che emerge dai casi si può anche concludere che il ruolo dei comitati o dei sindacati, quando esiste, non deve entrare nel merito della valutazione, ma può costituire un supporto metodologico, oltre che di verifica esterna della correttezza del procedimento di valutazione.

### Differenziare merito e retribuzioni

Il salario di prestazione (Performance Related Pay) è stato introdotto nelle Amministrazioni pubbliche per contenere e controllare gli andamenti del costo del lavoro riducendo l'incidenza degli automatismi salariali sulle progressioni di carriera; realizzare di conseguenza una maggiore flessibilità e discrezionalità nella gestione del personale; controllare il turn over tra il personale più qualificato delle Amministrazioni e premiare le prestazioni migliori; stabilire un clima di interesse e motivazione al lavoro da parte dei dipendenti grazie anche ad riconoscimento equo delle loro prestazioni (PUMA, 1997). Dal punto di vista retributivo la realizzazione di questi obiettivi di carattere generale presuppone i seguenti importanti requisiti operativi: le retribuzioni di prestazione devono avere dimensioni significative in grado di differenziare la struttura salariale e motivare il personale; la retribuzione di prestazione deve essere attribuita sulla base di una relazione trasparente tra retribuzione e giudizio sulla prestazione; le retribuzioni di questo tipo devono essere identiche per personale che esercita lo stesso grado di prestazione così che la retribuzione di prestazione sia percepita come equa dall'insieme del personale.

Il materiale a disposizione in questo volume non consente di soffermarci su tutti questi aspetti; in questa parte di sintesi ci si soffermerà principalmente sulle modalità con cui viene espresso il giudizio di prestazione e sulle dimensioni della retribuzione e il loro grado di differenziazione e utilizzo nelle politiche retributive. Il tema della differenziazione delle retribuzioni presuppone due aspetti tra loro interdipendenti ma nella prassi, di fatto, separati. Il primo riguarda la definizione del giudizio di merito sulla prestazione; il secondo la traduzione della graduatoria di merito in una retribuzione incentivante. Nel primo caso si focalizzano i fattori **intrinseci della prestazione** cioè le differenze di capacità professionali delle persone, mentre nel secondo si enfatizzano i fattori **estrinseci** le differenze di status retributivo e di carriera. Il primo aspetto è poco discusso, se confrontato con il rilievo che gli esperti d'organizzazione, di gestione del personale e di relazioni sindacali danno alla differenziazione retributiva. Tuttavia, il giudizio sulla prestazione determina il tipo di riconoscimento salariale e il clima e il grado d'equità percepita dagli individui e dall'insieme del personale dell'ufficio e dell'Amministrazione. Non a caso il problema sostanziale, per un dirigente che deve mettere in atto la valutazione, sta nel definire, da un punto di vista formale, il giudizio sulla prestazione del collaboratore e nell'argomentarlo in tutti quei casi in cui è richiesto un coinvolgimento del valutato.

• **Pagelle e punteggi**, sono il meccanismo con cui si vuole tradurre la prestazione in un giudizio sintetico misurabile, confrontabile con altre prestazioni uguali o anche completamente diverse tra loro. Le prestazioni, e in particolare i risultati e le competenze, hanno senza dubbio un loro fascino per quanto riguarda l'obiettività e la concretezza, ma non sempre vi è un'opinione condivisa su come andranno in sintesi valutate. Tale tipo operazione richiede un'astrazione che, nella maggioranza dei casi analizzati, ha comportato l'introduzione di scale di giudizio della prestazione con indicatori quali: insufficiente, sufficiente, buono, molto buono, ottimo. Di fatto, queste scale ricordano molto da vicino il voto scolastico, di qui la definizione di "pagelle", attribuita dagli esperti a questo tipo di strumento che si articola su più livelli di giudizio piuttosto astratti per cui o si lascia completa discrezionalità al valutatore, oppure impone la necessità di intendersi sul significato di prestazione "buona" rispetto ad una gamma di valori, criteri e di prestazioni molto diversi tra loro (Ferrario, 96). Di qui anche l'importanza dei comitati di valutazione, ma anche l'imbarazzo di alcune Amministrazioni quando si deve applicare la valutazione ad un numero piuttosto elevato di personale. In questi casi, si veda ad esempio le Amministrazioni centrali in Gran Bretagna, la soluzione è quella di abolire o di ridurre la loro importanza. Due risultano essere le

alternative. Da un lato di **ridurre il numero dei livelli di giudizio**; di passare da cinque a tre livelli con il limite di ridurre anche i gradi di differenziazione retributiva ma con il vantaggio da parte dell'Amministrazione di essere in grado di riconoscere annualmente i talenti migliori (outstanding) e di premiarli. Il secondo **di introdurre un sistema di giudizio attraverso i fatti**, standardizzando delle situazioni o comportamenti attraverso **descrittori**. Modalità operativa utilizzata in particolare con il modello delle competenze. I descrittori sono delle vere e proprie dichiarazioni che se troppo semplificate rischiano di essere altrettanto astratte dei punteggi e della scala; se molto analitiche richiedono tempo e risorse per la loro manutenzione e rischiano in ogni caso di creare scale piuttosto compresse.

• **Politiche retributive.** I casi della Gran Bretagna e della Svezia, e anche quello della provincia di Barcellona, se paragonati con i casi italiani, ci consentono di considerare il contesto nazionale delle politiche salariali pubbliche e di come queste ultime possono influenzare le caratteristiche della valutazione e i suoi effetti sulle retribuzioni. Nel caso della Gran Bretagna della Svezia e della Spagna i risultati della valutazione sono utilizzati per stabilire gli **incrementi di merito** annuali sul salario base (o per gestire le carriere interne come descrive il capitolo 8 sul caso dell'Amministrazione di Barcellona), mentre, nel caso italiano sono utilizzati per attribuire annualmente (o periodicamente per quanto riguarda le posizioni) **premi individuali**. Nei casi stranieri la valutazione è di conseguenza funzionale alla carriera retributiva, contribuisce ad incrementi retributivi più contenuti che poi rimangono consolidati nel tempo, mentre nel caso italiano si stabilisce un premio annuale attraverso una percentuale retributiva variabile di anno in anno, non consolidata e teoricamente (proprio perché riconosciuta solo per un anno) con la possibilità di attribuire incrementi meno contenuti e più consistenti. Tuttavia nel caso italiano, nonostante le possibilità formali di utilizzo del salario variabile tale maggiore possibilità di differenziazione non sempre è riscontrabile. Come è stato messo in evidenza in un rapporto del Dipartimento della Funzione Pubblica sulla retribuzione di posizione e di prestazione dei dirigenti, solo un terzo delle Amministrazioni intervistate ha promosso un'elevata differenziazione del salario accessorio dei dirigenti (Della Rocca e Rampino, 1999). Da questo punto di vista ha un peso considerevole la tradizione del lavoro pubblico; a livello locale sino ad oggi, in Italia, la maggioranza delle Amministrazioni cerca di contenere le differenze tra gruppi occupazionali e tra individui, anche per lo stesso personale dirigente. Nel caso inglese invece **una struttura delle retribuzioni differenziata** su un numero elevato di fasce e di livelli, e con differenze anche ragguardevoli tra mi-

nimo e massimo all'interno di ciascuna fascia, convive con aumenti di merito annuali piuttosto contenuti così che una prestazione considerata "outstanding" impiega di solito dieci anni per conseguire il massimo retributivo della fascia di appartenenza. Di qui le proposte di aumentare i valori economici dei fondi, di stabilire incrementi differenziati e più elevati per le prestazioni che hanno un giudizio al disopra della media e, infine, di introdurre nuove forme d'incentivo **con bonus o premi di prestazione** da non consolidare sul salario base.

In sintesi, le scale di giudizio sono uno dei problemi più rilevanti inerenti la trasparenza nella correlazione tra prestazione e retribuzione. Le soluzioni adottate sono, nei casi analizzati, di tipo procedurale, in particolare attraverso i Comitati di valutazione o attraverso la descrizione dettagliata dei significati. Diversa è la situazione delle Amministrazioni in cui la valutazione interessa un numero rilevante di personale, come le Amministrazioni inglesi. In tutti questi casi il superiore diretto è l'unico responsabile della valutazione, e l'utilizzo dei comitati risulta essere una procedura troppo lunga e costosa. Come è stato già messo in evidenza da alcune ricerche, i dirigenti e il personale interessato in tutti questi casi lamentano una scarsa trasparenza nella relazione tra prestazioni e retribuzione, e tale mancanza di chiarezza è occasione di conflittualità e di caduta della motivazione (PUMA, 1993; 1997; Mardsen e French, 1998). La soluzione adottata in queste Amministrazioni è stata quella di ridurre il numero di livelli di giudizio di queste scale in modo se non altro da riuscire ad identificare e premiare i talenti migliori.

Un altro aspetto critico è la dimensione della retribuzione, solo in alcuni casi, e in particolare per i dirigenti, la retribuzione di prestazione è in grado di attrarre e motivare il personale interessato. In quest'ambito sono confermate, seppure in parte, le preoccupazioni delle precedenti ricerche. Nei casi stranieri si propende per una politica retributiva di incrementi annuali sulla paga base con l'utilizzo solo parziale di bonus e premi di prestazione mentre nei casi italiani si applica una logica di tipo opposto. Indipendentemente comunque dalla tipologia di politica retributiva adottata, un livello elevato di differenziazione retributiva non sempre è conseguito. Tale fenomeno può costituire un indicatore della scarsa efficacia dei sistemi di valutazione più che essere il risultato (se si esclude il caso svedese) di una politica deliberatamente perseguita. Infatti, se le differenze retributive non sono percepite dal personale si ha una minore tensione sui sistemi e sui risultati della valutazione (ma si ha anche un minore effetto motivazionale delle retribuzioni), se invece le differenze nella retribuzione sono rilevanti, si deve ritenere che tale differenziazione, soprattutto nell'Amministrazione Pubblica, richieda sistemi di va-

lutazione rigorosi, in grado di legittimare e stabilire un effettivo consenso sociale sull'insieme sia del processo valutativo che della dinamica retributiva.

### Osservazioni conclusive

Differenze rilevanti su come individuare e valutare la prestazione, sull'utilizzo abbastanza diffuso delle competenze – e sulla significativa evoluzione degli assetti procedurali – distinguono le esperienze riportate nel volume dai risultati delle precedenti ricerche (Puma 1993, 1997, Mardsen, French, 1998). Tali differenze possono essere in parte causate dalla scelta dei casi e dal maggiore livello di approfondimento delle esperienze presentate in questo volume, rimane tuttavia utile dal punto di vista conoscitivo considerarle brevemente in queste conclusioni.

Rispetto alle raccomandazioni OECD di dare trasparenza maggiore al sistema di valutazione ricorrendo ad obiettivi quantitativamente misurabili i casi qui presentati mettono in evidenza la tendenza in parte opposta. La maggioranza delle esperienze ricorre ad obiettivi qualitativi o alle competenze. Le competenze, poco segnalate nelle ricerche precedenti, nei casi considerati, sono particolarmente diffuse, soprattutto per quanto riguarda dirigenti e gruppi professionali omogenei come gli insegnanti. Questo spostamento di interesse non significa che siano venute meno altre raccomandazioni dell'OECD che sostengono l'importanza che il sistema di valutazione deve rispondere innanzitutto alla missione, alle strategie e agli obiettivi delle singole Amministrazioni. Anche nei casi delle Amministrazioni centrali i sistemi rilevano diversità nei criteri e nella struttura dei sistemi per cui ciascuna Amministrazione ha cercato di finalizzare la valutazione del personale nell'ambito delle proprie esigenze organizzative. In generale, sia per quanto riguarda gli obiettivi qualitativi che le competenze, sembra sia stato seguito il canone classico, proprio della razionalità del settore privato, che vuole la valutazione delle prestazioni dipendente dalle caratteristiche dell'ambiente esterno – dalle strategie adottate – dalla pianificazione e dai programmi – dagli obiettivi operativi di ogni singola organizzazione senza operare in modo indifferenziato, con obiettivi e criteri uniformi e trasversali a più organizzazioni.

Se questa è stata in molti casi la logica, adottata in termini più o meno rigorosi, altri fattori hanno anche però condizionato il tipo di sistema che si andava adottando. Uno di questi è inerente i **limiti della struttura di gestione**: la debolezza di meccanismi di **controllo quantitativo** delle attività e dei risultati, la scarsa affidabilità degli indicatori e delle procedure di ge-

stione e i limiti, di conseguenza della stessa cultura direzionale. Un secondo e molto importante fattore è dato dal **contesto socio professionale interno**, la tradizione e le regole di particolari istituzioni e professioni, quali la scuola e gli insegnanti o gli appartenenti all'alta burocrazia (Senior Civil Servant); oppure ancora la dimensione quantitativa dell'organico, oltre che il tipo di qualificazione, ha costituito un aspetto non indifferente, che ha influenzato le scelte e le caratteristiche del sistema. Un terzo e altro fattore, riguarda la presenza di uno o più **attori di tipo istituzionale** in grado di influenzare dall'esterno o dall'interno l'insieme o meno dell'intero processo. Il riferimento in questo caso è d'obbligo per i sindacati e le associazioni professionali, presenti in tutto il pubblico impiego con maggiore intensità che nel privato, e in grado di influenzare e determinare anche le condizioni di lavoro di gruppi occupazionali quali i dirigenti, tradizionalmente esclusi dalla contrattazione collettiva.

La ricerca di obiettività di consenso e di equità si sposta, nelle esperienze analizzate, nella ricerca di un migliore assetto procedurale e modalità di valutazione poco o per nulla sviluppati negli anni '80 e '90. Tutto ciò avviene a partire dalla scelta di procedure che permettono che gli obiettivi siano concordati tra capo e collaboratore. Tale principio, come illustra l'esperienza inglese, già presente con l'avvio dei precedenti sistemi, è stato ulteriormente arricchito da procedure di autovalutazione o di verifica con il valutato dei risultati ottenuti. Nei casi italiani oltre all'utilizzo dell'autovalutazione va anche ricordata la valutazione dei dirigenti da parte dei propri collaboratori e la diffusione dei comitati e dei nuclei di valutazione. In tale contesto la **valutazione gerarchica rimane centrale e insostituibile**, a questa però si aggiungono altri meccanismi di verifica in grado di rispondere alla domanda di maggiore equità e obiettività del giudizio di merito e delle retribuzioni.

Questi nuovi assetti procedurali mettono in rilievo come la valutazione sia un fattore importante di **comunicazione e di socializzazione dei significati** all'interno dell'organizzazione e come possa risolvere i problemi d'obiettività della valutazione prima ricercati esclusivamente nel miglioramento degli strumenti di misura quantitativa delle prestazioni. Costituisce un fattore di comunicazione in quanto può definire il grado d'interazione sociale all'interno di ogni singola organizzazione: l'interazione tra il vertice dell'organizzazione e il resto dell'Amministrazione, tra il capo intermedio e i suoi collaboratori, tra dirigenti e differenti unità organizzative. Nell'ambito della valutazione tale tipo d'interazione non può che condurre ad un coinvolgimento emotivo degli individui in quanto considera l'importanza del lavoro di ognuno, e l'esplicito riconoscimento della prestazione. Da questo punto di vista, la comunicazione è più ri-

levante e sostanziale di altre forme e contenuti in cui si estrinseca la comunicazione nell'impresa. Dà inoltre luogo ad una socializzazione dei significati in quanto sia i dipendenti, che la gerarchia intermedia e lo stesso vertice dell'organizzazione, apprendono dalla realtà in cui sono declinate la missione, i valori, le strategie e gli obiettivi dell'organizzazione stessa. L'apprendimento avviene sui significati operativi delle strategie e degli obiettivi, sulle differenze che sempre esistono tra scelta razionale, aspettative iniziali e realtà operativa; solo a tale livello è possibile riscontrare differenze di significato nell'interpretare gli obiettivi e i criteri di valutazione, che spesso esistono tra il personale dirigente, e i problemi e le difficoltà inerenti il pieno conseguimento dei risultati.

Minori novità si riscontrano invece sul piano retributivo. La valutazione si conferma ancora essere, dove è stata seriamente applicata, un cambiamento dello stile di direzione piuttosto che un radicale cambiamento della struttura e delle politiche retributive. La retribuzione per risultato ha in parte sostituito la centralità degli automatismi ma non è riuscita a rispondere in molti casi alle aspettative di differenziazione retributiva e di importante strumento di incentivazione e motivazione del personale. Nonostante le innovazioni sinteticamente riprese, la dimensione della retribuzione di prestazione rimane ancora poco significativa, il grado di correlazione tra prestazione e retribuzione è ancora incerto e, di conseguenza, la stessa differenziazione della struttura retributiva è ancora, in molti casi piuttosto contenuta.



*Prima parte*

L'esperienza internazionale



Giuseppe Della Rocca

## La valutazione delle prestazioni e retribuzioni nell'esperienza dell'Amministrazione Pubblica Centrale in Gran Bretagna\*

### 1.1 Introduzione

Durante tutti gli anni '90, in Gran Bretagna, l'Amministrazione Pubblica ha subito una vera e propria rivoluzione per quanto riguarda le politiche del personale e, in particolare, i sistemi di valutazione delle prestazioni. I risultati di tale rivoluzione consistono nel fatto che attualmente tutti i dipendenti dell'Amministrazione sono soggetti alla valutazione delle prestazioni (Performance Management) e/o a forme di retribuzione collegata alle prestazioni (Performance-Related Pay). Queste ultime hanno di fatto sostituito il sistema tradizionale di retribuzione, che prevedeva incrementi retributivi annuali sulla base dell'anzianità di servizio, consentendo così a ciascun dipendente di progredire automaticamente, nella scala retributiva, fino al livello massimo consentito all'interno della propria qualifica e di rimanervi fino a quando non gli venisse offerta l'opportunità di essere promosso ad una qualifica superiore.

Le ragioni del cambiamento sono state più di una:

- la prima è da ricercarsi senza dubbio nella volontà, da parte dei Governi conservatori, di promuovere un cambiamento culturale. Di fatto l'obiettivo dei Governi Thatcher e Major è stato quello di demolire il vec-

\* Questo elaborato è nato da una ricerca realizzata nel corso di più visite di studio effettuate, durante il 2000, in Gran Bretagna da Bruna Pellizzoni, Armando Castro e Giuseppe Della Rocca di "Ripensare il Lavoro Pubblico" e da un gruppo di dirigenti e addetti alla Formazione del personale dell'ARaN e dei Ministeri. Le iniziative sono state organizzate dal "Cabinet Office" inglese, nelle persone di Richard Jarvis e Theresa Pollock e del *Personnel Management and Pay Division* a cui vanno i nostri ringraziamenti. Nel corso degli incontri si è avuta l'opportunità di intervistare: Peter Brook, *Secretary to the Public Services Productivity Panel*, Andrew White, dell'*Office for Standards in Education (OFSTED)*, Sally Hinkley e Terry Bird del *Performance Management Division*, Peter Tharby, dell'*Inland Revenue Service*, John Amos del *Customs & Excise Performance Management and Pay Systems* e Gina Cole del *Change Management Division*.

chio paradigma amministrativo ed una concezione uniforme delle finalità e della struttura delle Amministrazioni, attraverso la ricerca di una strategia di rinnovamento che desse preferenza a meccanismi di mercato e ad una differenziazione delle regole e dei comportamenti di gestione all'interno di ogni singola Amministrazione;

- la seconda è dovuta all'acquisizione, in particolare da parte dei dirigenti e del top management (Senior Civil Servant), di politiche e strumenti di gestione volte a considerare, con maggiore attenzione, non soltanto i vincoli di spesa, ma anche gli obiettivi, le risorse e i risultati relativi alle rispettive Amministrazioni;

- la terza e ultima ragione si ritrova nella percezione di una duplice necessità: da un lato, introdurre un importante fattore di flessibilità sul costo del lavoro e sulle retribuzioni, dall'altro rafforzare il ruolo del management (anche di piccole unità) con il decentramento delle modalità e delle procedure nella determinazione dei salari e della contrattazione collettiva e con la diffusione di sistemi retributivi in grado di motivare e orientare i dipendenti rispetto al conseguimento dei risultati e delle prestazioni piuttosto che allo status giuridico formale del lavoratore e all'anzianità di servizio (Bach e Winchester, 1999).

La Pubblica Amministrazione britannica conta un totale di circa 5 milioni di dipendenti, di cui 676.000 addetti all'Amministrazione centrale dello Stato. La Pubblica Amministrazione centrale è stata, assieme ad altri comparti pubblici, come quello della Sanità, uno dei comparti che ha subito rilevanti cambiamenti dal punto di vista organizzativo e strutturale. I principali risultati di tali cambiamenti sono stati: la privatizzazione e l'esternalizzazione di alcune importanti attività a partire dal 1979; lo smembramento di alcuni Ministeri e la creazione di Agenzie di servizi o operative per l'attuazione delle politiche del Governo (attraverso il programma "next steps" nel 1988); il decentramento delle responsabilità di gestione delle risorse e **anche in alcuni settori della contrattazione collettiva (in particolare a partire dagli inizi degli anni '90).**

Alla fine degli anni '90 le Amministrazioni del Governo centrale erano in generale suddivise in 23 Dipartimenti principali e circa 100 Agenzie. Le Principali unità di business – per utilizzare l'espressione corrente utilizzata dai commentatori e dai documenti ufficiali del Governo – erano: **Benefits Agency** con circa 73.000 addetti; **Inland Revenue** con circa 65.000; **Employment Service** con 32.000; **Prison Service Agency** con 39.000; **Customs and Excise** con 23.000 addetti (Richards, 1994).

Il Governo laburista ha continuato, seppure in modo più cauto, una politica di razionalizzazione e allo stesso tempo di potenziamento del servizio pubblico e dell'Amministrazione Pubblica centrale, **concentrando la sua attenzione su una politica di Human Resource Management**. Nel *Prime Minister Report*, del dicembre del 1999, venivano individuati cinque temi chiave per il miglioramento dell'Amministrazione Pubblica: rafforzamento della leadership burocratica attraverso una chiara individuazione degli scopi; miglioramento del business planning di ciascuna unità; maggiore efficacia nel performance management; sviluppo delle diversità; Amministrazioni più aperte e in grado di attrarre e promuovere nuovi talenti e migliori opportunità per i dipendenti. Tali principi sono stati più volte ripresi dal programma **"Performance Management"**; parte di un più ambizioso progetto chiamato **"Modernizing Governement"**. L'essenza di tale programma si basa fundamentalmente su due aree di intervento: il miglioramento dei sistemi di valutazione e la retribuzione premiante. Gli obiettivi, per quanto riguarda **la valutazione**, in parte ripresi da quelli del passato, sono finalizzati a rafforzare il rapporto tra individuo e obiettivi dell'Amministrazione, a sviluppare l'iniziativa individuale e le potenzialità della forza lavoro, a creare un costante confronto tra performance "povere" e performance di successo, a ricompensare innovazione, creatività, lavoro per progetti e propensione al rischio. Per quanto riguarda **la retribuzione premiante**, il programma è rivolto innanzitutto ad incrementare le retribuzioni per le prestazioni di eccellenza, o per chi persegue obiettivi ritenuti chiave dall'Amministrazione; inoltre provvede a stabilire retribuzioni consolidate per tutte le prestazioni efficaci e a offrire forme di salario aggiuntivo, sotto forma di bonus una tantum, a gruppi di lavoro e ad individui che hanno raggiunto prestazioni ritenute ragguardevoli (Modernizing Governement, 1999).

Già prima dell'avvio del "Performance Management" si erano fatti importanti passi avanti nel comparto dell'Amministrazione centrale dello Stato. Prima degli anni '90, l'intera retribuzione del personale pubblico era negoziata centralmente con i sindacati del settore. La negoziazione avveniva sulla base di un inquadramento e di scale retributive che stabilivano un ordinamento prefissato, per gradi di qualifica, per tutto il comparto dell'Amministrazione centrale (Richards, 1994). Nel 1994 è iniziata una fase di decentramento nella determinazione e gestione dei salari e anche, in parte, nella contrattazione collettiva (Winchester e Bach, 1999); a ciascun Dipartimento è stata data la possibilità di formulare, sulla base di un quadro di riferimento complessivo, il proprio sistema retributivo (in primo luogo una propria scala retributiva). Tale cambiamento è stato mo-

tivato con la necessità di dare autonomia alle singole Amministrazioni e concepire un sistema retributivo in grado di tener conto delle specifiche finalità delle Amministrazioni, degli obiettivi e della quantità e qualità delle risorse a disposizione. L'ipotesi sostenuta dal Governo era che tali provvedimenti avrebbero condotto ad un sistema retributivo più efficace per le finalità delle Amministrazioni, aumentato la flessibilità del sistema, esercitato un maggiore controllo delle risorse, e, in generale, avrebbero reso possibile e più efficace il legame diretto tra salari e prestazioni (White paper: *Continuity to change*, 1994).

Per molti Dipartimenti la struttura retributiva è oggi ottenuta grazie ad un sistema di *job evaluation*, che permette una graduazione delle posizioni (*Job Evaluation Grading System*) e che è monitorato dal "Cabinet Office" (organo di coordinamento, per conto della Presidenza del Consiglio, delle politiche di innovazione della Pubblica Amministrazione). Tale sistema costituisce il quadro di riferimento, per le diverse unità amministrative, in grado di stabilire – sulla base della misurazione dei contenuti e del grado di responsabilità delle diverse posizioni – da otto fino a dodici fasce retributive per tutto il personale dell'Amministrazione centrale. Ciascuna fascia retributiva ha un arco di differenziazione interna, da un minimo a un massimo, in modo da dare la possibilità all'Amministrazione di gestire una progressione annuale delle retribuzioni del personale, sulla base della valutazione delle prestazioni.

A partire dal 1994, dunque, la retribuzione individuale è determinata da un lato dalla storia progressa e dal peso di ciascuna posizione e dall'altro dal conseguimento delle prestazioni richieste a ciascun individuo in grado di ricoprire la posizione a cui è stato assegnato. Ciascuna Amministrazione può, a sua volta, stabilire un proprio inquadramento e ritoccare, attraverso la negoziazione, i minimi e i massimi di ciascuna fascia (Makinson, 1999a).

L'analisi sulle modalità di valutazione e di retribuzione del personale è stata condotta sul modello introdotto per il SCS (Senior Civil Servant) e basandosi su un numero limitato di unità: una di piccole dimensioni ma altamente professionalizzata, **Office for Standards and Education**; due di grandi dimensioni, **Inland Revenue e Customs & Excise**. Queste ultime impiegano un numero elevato di persone, con una presenza consistente di personale amministrativo, con salari relativamente più bassi della media e un elevato tasso di sindacalizzazione. Entrambe, come d'altronde accade per il Dipartimento delle Entrate e per quello delle Dogane del Ministero delle Finanze in Italia, hanno una struttura di uffici decentrati

e articolata per regioni e sedi territoriali. Ciascuna di queste Amministrazioni ha rapporti diretti con l'utenza ed eroga servizi la cui qualità e quantità può essere misurata e soggetta a valutazioni di tipo comparativo.

Diverse sono invece le caratteristiche della prima Agenzia (Office for Standards): impiega pochi dipendenti (non più di 300), qualificati con una funzione di auditing interno, di attribuzione degli obiettivi e di controllo delle prestazioni delle Amministrazioni scolastiche.

Rispetto allo scopo di questo studio, è da rilevare che tutte le Amministrazioni considerate hanno una lunga esperienza nella gestione di schemi di valutazione delle prestazioni. In ciascuna Agenzia esiste un'attitudine positiva, da parte del management, verso questo tipo di esperienza e, in generale, verso lo sviluppo tecnico organizzativo dell'Amministrazione Pubblica. Sviluppo che l'insieme delle Agenzie considerate ha sperimentato sia nell'area dell'innovazione tecnologica, sia per quel riguarda la razionalizzazione della struttura e dei processi di lavoro.

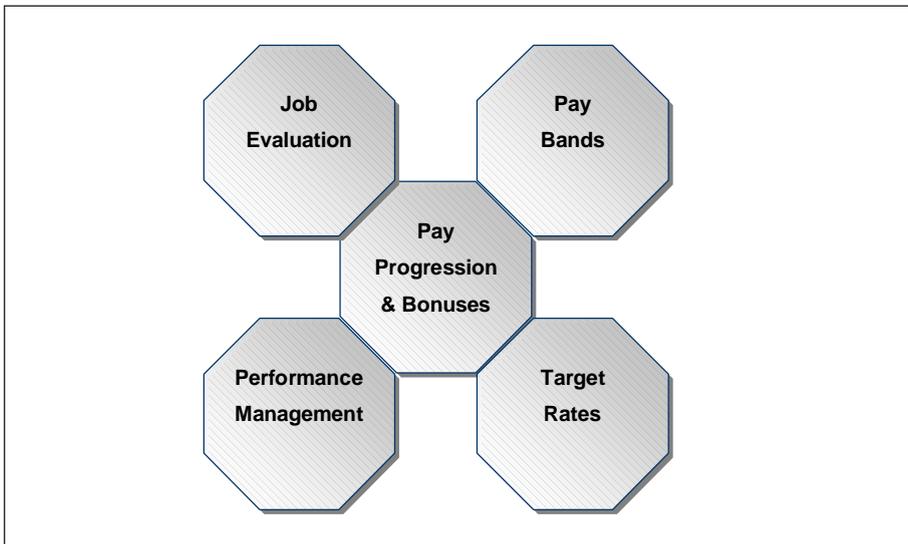
## 1.2 Senior Civil Servant

Nell'Aprile 1996 sono stati istituiti una procedura di valutazione delle prestazioni e un nuovo sistema retributivo distinto per tutti i Senior Civil Servant (SCS). Questo tipo di innovazione riguarda circa 3000 Senior Civil Servant, di cui 40% sono specialisti molto qualificati, 30% operational managers e un altro 30% policy advisers, impegnati nelle diverse unità organizzative dell'Amministrazione centrale. Queste nuove procedure di gestione del vertice dell'Amministrazione sostituiscono un sistema di classificazione del personale, che aveva il suo punto di forza nello stato giuridico e professionale di diverse occupazioni. Questi gruppi professionali erano differenziati al proprio interno per gradi di tipo gerarchico con una prassi di gestione delle carriere, della mobilità e degli incrementi retributivi annuali, basata sull'anzianità e sui titoli. A differenza di ciò che succede per il resto dei dipendenti dell'Amministrazione Pubblica centrale, il nuovo sistema retributivo degli SCS non è più solo definito all'interno dei singoli Dipartimenti e Agenzie. Dipartimenti e Agenzie devono, infatti, operare sulla base di un quadro di norme e regole centrali, sebbene tale quadro di riferimento non impedisca alle Amministrazioni di esprimere una propria discrezionalità rispetto alle singole esigenze e una propria capacità organizzativa nel definire l'utilizzo e la retribuzione di questi senior managers.

Le principali motivazioni di tale cambiamento, secondo il documento del "Cabinet Office", sono innanzitutto legate alla necessità di mantene-

re e attrarre personale più qualificato per le posizioni di vertice dell'organizzazione, di migliorare le retribuzioni, di amplificare le progressioni di carriera attraverso un sistema semplificato e flessibile, in grado di permettere alle Amministrazioni di avere una gestione meno complessa della precedente e capace di rispondere, in tempi rapidi, agli obiettivi e alle nuove necessità che il contesto politico e sociale sempre più richiede.

Figura n. 1 - Il Nuovo Sistema di Gestione dei Senior Civil Service



Gli elementi centrali del nuovo sistema di gestione sono riportati nella figura 1. Esso si basa su più aspetti; innanzitutto sulla *job evaluation* in grado di classificare il personale in base a criteri che si richiamano ad esigenze di tipo organizzativo e di efficienza amministrativa. Tale graduazione dà origine ad una struttura salariale per fasce retributive, differenziate al loro interno tra un minimo e un massimo. La progressione all'interno delle fasce è gestita attraverso la valutazione delle prestazioni, la quale si avvale di indicatori di prestazione definiti da un sistema separato di gestione. L'insieme della valutazione e degli indicatori di prestazione dà origine alla progressione retributiva e ad eventuali bonus.

La procedura di valutazione dei SCS, la "Performance Review", secondo l'introduzione presentata nella relativa guida alla valutazione (Performance Review Guidance), costituisce un importante legame tra obiettivi, compiti e risultati di ogni Amministrazione, e il contributo dato da ogni singolo senior manager. Le diverse fasi della procedura, riportate nella scheda di valutazione, si articolano nei seguenti procedi-

menti: piano di lavoro personale di ogni SCS, autovalutazione, rapporto del valutatore (chiamato intervistatore dalla guida), valutazione del potenziale del valutato (chiamato intervistato sempre secondo la guida), commento finale da parte dell'intervistato e dell'intervistatore e, nel caso lo si ritenga opportuno, ulteriore commento di un supervisore che garantisca la correttezza del giudizio (Senior Civil Service, 1999).

**Il piano**, scritto all'inizio dell'anno da ciascun valutato e denominato "Personal Responsibility Plan", stabilisce l'insieme delle attività e dei risultati attesi durante l'anno. Nel definire tale piano il senior manager deve indicare: le proprie principali aree di responsabilità (già definite dall'analisi e dalla valutazione delle posizioni); le aree in cui, durante l'anno, sono attesi risultati (tra quelle indicate nelle priorità definite dal piano del Dipartimento); gli specifici obiettivi e gli indicatori di misura scelti per la valutazione; le risorse impegnate (piani di spesa, persone impiegate, altri costi); il peso dato alla posizione se conosciuto.

**L'autovalutazione**, scritta a fine anno, viene anch'essa strutturata su più punti. È innanzitutto una valutazione sui risultati conseguiti e sui principali problemi che si sono riscontrati. Nella descrizione, l'intervistato dovrà trattare l'intera complessità della materia in modo estremamente sintetico e definire esclusivamente i punti chiave, in modo da chiarire il proprio punto di vista sui risultati e sui problemi incontrati. In secondo luogo, l'interessato dovrà commentare in che modo sono stati raggiunti i risultati e come ha cercato di risolvere i problemi incontrati, e dovrà mettere in luce il tipo di comportamento e le competenze utilizzate nella specifica situazione. Al fine di rendere possibile tale tipo di autovalutazione, il valutato deve richiamarsi ai criteri di comportamento già pre-stabiliti dalla Performance Review Guidance. È probabile che non tutte le competenze indicate siano state impiegate nelle specifiche attività svolte durante l'anno: per questa ragione l'intervistato è invitato ad essere selettivo, in modo da poter evidenziare le competenze che sono state prioritarie per conseguire i risultati e per definire il piano di attività sottoscritto. Sempre nella parte inerente l'autovalutazione, l'intervistato è invitato ad indicare le proprie aspettative per il futuro e quelle che ritiene siano le sue principali attitudini rispetto alla situazione attuale. Altri commenti sono richiesti per quanto riguarda i carichi di lavoro, gli ostacoli o le difficoltà che intende discutere con il proprio superiore.

**Il rapporto dell'intervistatore** verrà fatto sulla base dei dati a sua disposizione e sulla base di quanto dichiarato dal valutato, in relazione sia alla stesura del piano che al rapporto di autovalutazione (entrambi, secondo la

scheda, non sono più lunghi di una pagina ciascuno). In questa parte della scheda l'intervistatore deve innanzitutto considerare i dati e dare un'indicazione sul livello di performance raggiunto sia nei fattori di successo, sia in quelli di insuccesso. Lo stesso deve essere fatto per quanto riguarda le competenze messe in rilievo dall'intervistato o individuate dall'intervistatore. Anche per quest'ultimo non tutte le competenze possono essere quelle indicate dalla guida, in quanto esse possono variare nel tempo e rispetto alle attività e ai risultati conseguiti. È importante tuttavia che l'intervistatore indichi le competenze che ritiene siano particolarmente importanti per quel tipo di lavoro e per il conseguimento dei risultati. È utile che il suo commento si riferisca a fatti ed esempi. Egli deve infine sintetizzare il proprio parere sulla base di **otto gradi di giudizio**, fra cui è prevista anche una sospensione del giudizio, motivata dal fatto che il valutatore non ritiene di avere tutti gli elementi per un'analisi complessiva della prestazione annuale del valutato. Gli altri gradi del giudizio sono: *inaccettabile*, con richiesta di un immediato intervento da parte del vertice dell'Amministrazione; *insufficiente*, con richiesta di un immediato miglioramento sui punti di maggiore debolezza; *soddisfacente*; *superiore alla media*; *eccezionale*.

Una delle ultime parti della scheda riguarda **la valutazione del potenziale**. Costituisce una sezione per la quale si rende necessaria una riflessione più generale sulle conoscenze, sulle abilità e sulle attitudini dell'intervistato, queste ultime commentate con l'aiuto del sistema di competenze contenute nella guida e rese disponibili per la valutazione. Questa riflessione viene condotta al termine della valutazione delle prestazioni, fatta nelle fasi precedenti, prendendo in considerazione, oltre alle informazioni rilasciate dall'interessato nell'autovalutazione, anche quelle di altri colleghi. In questa parte della scheda verranno individuati sia i punti di forza che quelli di debolezza e il grado di adattabilità del valutato rispetto alle possibilità di altri incarichi e di lavoro nell'Amministrazione. L'intervistatore è, per questo, invitato a spiegare le ragioni delle proprie indicazioni e a precisare le aree in cui il valutato può meglio contribuire nel futuro.

L'intera procedura termina con indicazioni conclusive: **“Action points from performance review discussion”**, indicazioni che sono il risultato dell'incontro, tra intervistato e intervistatore, in cui i due attori confrontano, discutono e rivedono i dati sino ad allora raccolti. L'intervistato deve essere a conoscenza dei risultati complessivi della scheda, 48 ore prima dell'incontro. In tale incontro, si rendono trasparenti sia il processo sia i risultati finali della valutazione: i risultati ottenuti rispetto a quelli dichiarati dall'intervistato nel suo piano d'azione, i principali problemi in-

contrati, le competenze, le azioni, sia di carattere organizzativo che di miglioramento delle competenze, che si ritiene necessario adottare. Le indicazioni sono scritte dall'intervistatore, congiuntamente con l'intervistato o con possibilità di osservazioni aggiuntive da parte dell'intervistato, e sono sottoscritte da entrambi. In alcuni casi, tale procedura viene estesa ad un livello gerarchico superiore (se esiste), con la finalità di revisione e garanzia dello stesso processo di valutazione.

Come appare evidente nell'intero processo, assumono un ruolo importante i criteri con cui definire gli obiettivi e il tipo di comportamento richiesti. Gli obiettivi sono stabiliti in base al quadro generale degli indirizzi e sono presi in considerazione molti aspetti che riguardano la posizione ricoperta dal valutato, quali: il tipo di contributo per la gestione del Dipartimento; i compiti e gli incarichi specifici; i livelli di prestazione che devono essere mantenuti o migliorati; le azioni particolari da conseguire; il particolare supporto ai clienti esterni o interni. Dei "Core Criteria" definiscono quelle che vengono considerate le principali competenze, suddivise tra competenze di direzione, comunicazione, contributi personali. Tali competenze (piuttosto numerose e senza una descrizione di dettaglio) **non sono da riportare per intero nella valutazione**, come succede in altri casi, ma costituiscono un quadro di indirizzo e riferimento, da utilizzare nei report di intervista per indicare la chiave di lettura dei comportamenti rilevanti, siano essi di successo o critici per l'intervistato.

La nuova struttura retributiva degli SCS, prevede 10 fasce salariali tra loro sovrapposte: una di queste riguarda i "Permanent Secretaries", le altre nove il resto dei SCS (si veda Tab. 1). I "Permanent Secretaries" costituiscono il vertice dell'organizzazione burocratica centrale in Gran Bretagna, sono di solito i responsabili dei Dipartimenti e delle Agenzie; le altre 9 fasce sono state definite attraverso la pesatura delle diverse posizioni, grazie ad un sistema chiamato *Job Evaluation for Senior Post (JESP)* messo a punto per questo tipo di ruolo. Il sistema di fasce, con un minimo ed un massimo, è stato deliberatamente stabilito per permettere una progressione individuale all'interno, sulla base delle prestazioni. Come si può notare, il grado di differenziazione risulta essere piuttosto ampio per una serie di motivi. Innanzitutto per consentire, alle diverse Amministrazioni, di stabilire retribuzioni in grado di competere (reclutando e mantenendo ruoli e professioni) sul mercato del lavoro con il settore privato. In secondo luogo, per stabilire una vera e propria carriera retributiva, gestita grazie al sistema di valutazione. Si ritiene che l'80% del salario di ciascuna fascia, possa essere raggiunto in un lasso di tempo di 10 anni, at-

traverso il conseguimento di prestazioni annuali ritenute buone, oppure in un lasso di tempo di 5 o 6 anni, grazie a prestazioni annuali valutate come eccezionali. Va inoltre ricordato, per comprendere appieno l'intero potenziale del nuovo sistema retributivo, che nelle due fasce inferiori è inquadrato circa il 70% dei SCS.

*Tabella n. 1 - Senior Civil Servant, fasce retributive*

Livelli	Punteggio JESP	Minimo di Paga* aprile 2000	Massimo di Paga* aprile 2000
1	7-10	42,755	67,163
2	8-11	47,138	75,601
3	9-12	51,975	85,047
4	11-16	57,367	95,625
5	12-17	62,882	101,254
6	14-19	68,840	107,212
7	17-20	75,374	113,499
8	18-21	82,341	120,249
9	20-22	89,996	127,452
<b>Permanent Secretaries</b>		101,254	173,808

\* Sterlina Inglese. - *Fonte:* The Senior Civil Service Pay System-Pay Bands

Ogni incremento retributivo, deve essere finanziato sulla base dei limiti di incremento della spesa stabiliti per ciascun Dipartimento. L'intera dinamica delle fasce retributive dei SCS, è monitorata dal *Senior Salaries Review Body (SSRB)*, comitato di revisione dei salari composto da esperti esterni nominati dal Governo. Quella dei "Permanent Secretaries" è monitorata dal *Permanent Secretaries Remuneration Committee*, comitato con una funzione consultiva al Primo Ministro. Tale comitato è composto, oltre che da un presidente di nomina del Primo Ministro, anche da due membri del SSRB ed include anche il responsabile dell'*Home Civil Service* e il *Permanent Secretary* del Tesoro. Gran parte dei SCS hanno il salario e gli incrementi retributivi annuali (questi ultimi sulla base della valutazione) definiti dalla propria Amministrazione, mentre il ruolo dei suddetti organismi, e in particolare del SSRB, è quello di stabilire, in generale, quale debba essere l'incremento annuo delle retribuzioni per i SCS. Di fatto il SSRB raccomanda, tra le altre cose, cambiamenti sia per i minimi che per i massimi, per ciascuna fascia e il range annuale di spesa per incremento delle retribuzioni legate alle performance (ad esempio per l'anno 2000 da 0 all'11%) che i diversi Dipartimenti possono attuare.

Questo sistema retributivo sarà probabilmente modificato a partire dall'anno 2001. I principali cambiamenti riguardano il passaggio da nove a tre fasce per i SCS, con un aumento considerevole dello sventagliamento retributivo per ciascuna di esse.

Gli incrementi retributivi, a loro volta, verranno assegnati per ciascuna fascia: per chi si trova nelle zone inferiori, sotto forma di incrementi annuali; per coloro che stazionano nelle zone mediane e superiori, attraverso incrementi annuali per una parte e il resto sotto forma di bonus non consolidabili sul salario fisso e con validità annuale.

### 1.3 Inland Revenue

**Inland Revenue** è uno dei Dipartimenti più grandi dell'Amministrazione Pubblica in Gran Bretagna; gran parte degli addetti sono impegnati direttamente nel controllare e raccogliere le tasse. La Inland Revenue è a sua volta suddivisa in 10 grandi Dipartimenti regionali, gli "Executive Office". Esistono anche altri "Executive Office" più piccoli, che operano in aree specializzate nell'attività di controllo e raccolta delle tasse. Un sistema di Performance Related Pay (PRP) è stato introdotto nel 1988 grazie ad un accordo con il sindacato. Con questo tipo di accordo, si sono in parte anticipati i tempi del decentramento relativo alla determinazione delle retribuzioni, grazie a due sistemi di valutazione, uno per i Senior Civil Servant (oggi assorbito nello schema di valutazione centralizzato) e uno per la maggioranza del personale. Entrambi sono stati applicati di fatto nel 1990; in tutte e due i casi vengono applicate procedure di definizione degli obiettivi, di valutazione e di incentivazione retributiva per tutti i dipendenti.

Con la valutazione delle prestazioni, viene sottoscritto, tra l'Amministrazione e il singolo dipendente, un vero e proprio "**contratto individuale**", chiamato "Performance agreement". Secondo quanto stabilito dalla guida per la valutazione delle prestazioni, all'inizio dell'anno ogni dipendente stabilisce con il proprio superiore, le attività più importanti che devono essere condotte a termine e i risultati che si devono ottenere per quanto riguarda la specifica posizione ricoperta. Entrambi, il titolare della posizione e il suo superiore, possono anche decidere se, per il periodo di tempo considerato, il tipo di accordo concordato debba prevedere un carico di lavoro superiore a quello previsto dalla normale routine, oppure se il programma può essere condotto a termine in condizioni considerate normali. Durante l'anno, i dipendenti possono discutere con il loro superiore su come procede il pro-

gramma preventivato e quali sono i principali risultati che si stanno ottenendo. Alla fine dell'anno, entrambi discutono se le attività e i risultati previsti sono stati raggiunti e **concordano il tipo di valutazione finale**. L'incremento della retribuzione è, in conclusione, dipendente dal grado di conseguimento del risultato e dal carico di lavoro previsto.

Di fatto, la valutazione (Performance management) consiste in una pianificazione del lavoro annuale, concordata dal valutato con il suo superiore. Non si tratta di una pianificazione di risultati definiti solo sul piano quantitativo, ma anche e principalmente su obiettivi e attività circoscritti su base qualitativa, che si devono conseguire durante un determinato periodo considerato. La finalità principale del sistema, è quella di stabilire come la prestazione del singolo individuo contribuisca alla attività complessiva dell'ufficio, quali richieste dell'utenza interna o esterna riesca a soddisfare, quale tipo di prestazione ci si aspetti dalla singola posizione e per quale ragione, che tipo di miglioramento venga richiesto e quale riconoscimento debba essere attribuito alla prestazione. Le finalità previste dalla programmazione individuale e, successivamente, dalla valutazione, vengono conseguite attraverso una procedura riportata su una scheda in cui sono previsti: le responsabilità rilevanti della posizione, gli obiettivi concordati, i criteri di valutazione che vengono adottati e se tali obiettivi richiedono un carico di lavoro superiore alla norma.

Le **responsabilità rilevanti** (Key responsibilities) del valutato, stabiliscono di fatto le principali attività di lavoro che giustificano, in quanto tali, l'esistenza e lo scopo della posizione vista nel suo insieme. Tali responsabilità devono essere definite dai due contraenti del contratto individuale e devono contenere aspetti critici per il successo del lavoro. Secondo le indicazioni del manuale, queste responsabilità devono essere definite in modo molto succinto e non essere troppo numerose (la guida alla valutazione stabilisce che non devono essere più di otto e non inferiori a tre).

Gli **obiettivi** definiscono quello che il valutato e il proprio supervisore hanno concordato di fare per ogni tipo di responsabilità critica attribuita alla posizione. Per ciascuna di queste vi sarà probabilmente più di un obiettivo. Questi ultimi, secondo il manuale, devono essere descritti brevemente **ed essere onnicomprensivi** del lavoro svolto dalla posizione, senza diventare una job description. Tali obiettivi, devono essere congruenti con le effettive possibilità di realizzazione e riflettere le abilità e l'esperienza della persona e non coinvolgere altre attività non richieste dalla posizione. Per ultimo, gli obiettivi devono anche considerare il tipo di contesto, la qualità della prestazione e il grado di interazione con il re-

sto dell'ufficio da parte di chi sottoscrive il contratto individuale. Se il tipo di obiettivo richiesto è dipendente da risorse altrui o dalla prestazione di altre persone, va segnalato e discusso.

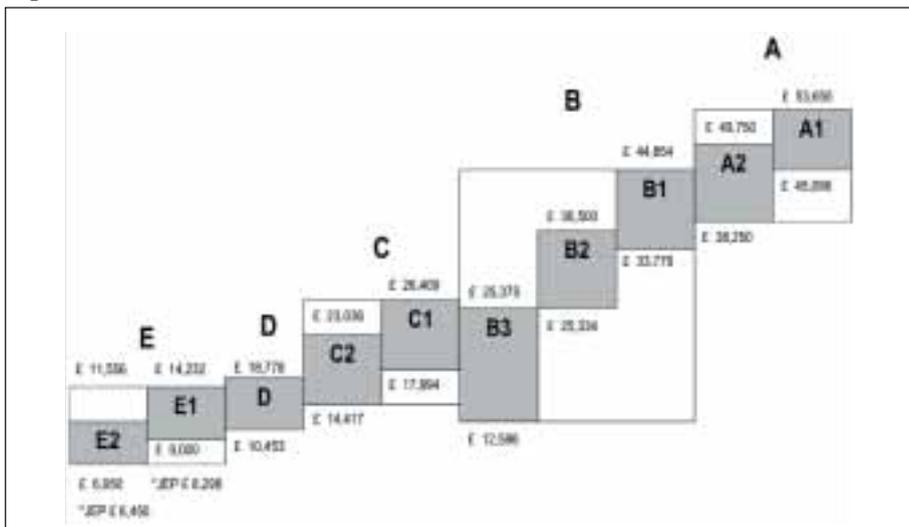
I **criteri** di valutazione devono essere discussi tra il valutato e il suo superiore, al momento della messa a punto degli obiettivi: essi possono essere oggettivi o soggettivi e in entrambi i casi vanno specificati e descritti. Inoltre si deve concordare se, nello stabilire la valutazione conclusiva, è richiesto anche il parere del valutato e/o il parere del supervisore, sul contributo dato dal valutato al lavoro di gruppo. Nel caso in cui, durante l'anno, vengano cambiati gli obiettivi del contratto, è necessario che i contraenti del contratto, se lo ritengono necessario, trovino un accordo sui diversi criteri di valutazione (TG12 The Guide, 1999).

Questo procedimento, piuttosto complesso, **lascia al contratto individuale la definizione dei criteri di valutazione della prestazione**. Secondo la guida di valutazione, tale modalità ubbidisce al principio empirico secondo cui è molto difficile, se non impossibile, valutare, con gli stessi criteri, tutti gli obiettivi delle diverse unità di un'organizzazione così ampia; pertanto la loro definizione viene lasciata al rapporto tra valutato e valutatore. Rientrano in tale spazio gradi di esercizio decentrato della valutazione: la stima dei carichi di lavoro della posizione, la partecipazione al lavoro di gruppo, **la possibilità di ricorrere all'autovalutazione**. Tutti questi aspetti, possono essere più o meno enfatizzati nel contratto individuale e tengono conto dello specifico contesto e dei rapporti sociali sul luogo di lavoro. Il filo conduttore che disciplina l'intero processo di valutazione, non è tanto il sistema di criteri (come avviene in Italia a partire dalla loro definizione nei CCNL), ma la congruenza della programmazione individuale e dei risultati ottenuti da ciascun dipendente, con il piano operativo previsto per l'ufficio dal vertice dell'organizzazione. Uffici o unità di lavoro che non hanno raggiunto i risultati assegnati o hanno un grado di rendimento non considerato eccellente, difficilmente potranno ottenere una valutazione che preveda il conseguimento del risultato per gran parte degli addetti.

Il sistema prevede una verifica dell'andamento dei risultati a metà percorso e una discussione finale tra il valutato e il suo superiore. La valutazione viene fatta in base ad una scala molto semplice, con tre livelli di prestazione: "Exceed" (prestazione realizzata al di sopra di quanto definito nel contratto individuale); "Succeed" (prestazioni conseguite secondo quanto stabilito); "Not meet" (prestazione al disotto di quanto stabilito). Il valutatore può anche riconoscere che il valutato ha contribuito in modo significativo a conseguire il risultato nonostante un carico di lavoro superiore alla norma.

A partire dal 1993, tale procedura di valutazione è stata a sua volta integrata con un nuovo sistema di retribuzione. Il sistema di paghe di posto che dava luogo ad un numero elevato di gradi retributivi (120 secondo il rapporto dell'Inland Revenue), è stato sostituito da un altro sistema retributivo, composto da cinque fasce che circoscrivono diversi tipi di raggruppamenti occupazionali; quattro di queste fasce sono a loro volta suddivise in livelli retributivi. Tutte le posizioni e i diversi gradi, sono stati raggruppati in 10 livelli: ciascun livello ha un massimo e un minimo retributivo, senza però possedere alcun ulteriore tipo di graduazione. Come si può notare dalla figura 2, esiste tra i diversi livelli una forma di sovrapposizione che potrebbe determinare, ad esempio, per chi è collocato nella parte inferiore della fascia D, la possibilità di guadagnare molto meno di chi è collocato, grazie alle prestazioni conseguite, nella parte superiore della fascia inferiore E1. Va comunque considerato che la persona nella fascia D, se conseguirà buone prestazioni, avrà la possibilità nel futuro di avere una retribuzione superiore rispetto a tutti coloro che sono inquadrati nella fascia E (Inland Revenue, 1996). Le fasce retributive con una maggiore concentrazione di personale sono: la fascia E, che comprende gran parte degli impiegati amministrativi (E1 circa 23.000) e degli assistenti (E2 circa 17.000); la fascia D, con circa 16.400 unità, divise per la maggior parte in addetti agli sportelli e addetti al servizio clienti e comprendente anche una parte di capi; le fasce B e C comprendenti principalmente gli ispettori e i dirigenti intermedi; la fascia A ancora dirigenti e Senior management (Makinson, 1999a).

Figura n. 2 - Fasce e livelli retributivi nazionali alla Inland Revenue (1994)



Fonte: Vaderstanding Pay Inland Revenue

Il sistema di incentivazione funziona grazie agli **incrementi annuali per fascia o livello retributivo**, stabiliti per dipendente, in modo proporzionale ai risultati della valutazione individuale. Ha diritto all'incremento annuale, all'interno del proprio livello o fascia di appartenenza, chi ha conseguito la prestazione concordata con il proprio supervisore o chi ottiene risultati superiori a quanto concordato; in quest'ultimo caso l'incremento sarà superiore. Ogni anno l'Amministrazione stabilisce un monte salari (fondo per l'incentivazione), da investire in aumenti retributivi annuali; tale tipo di fondo viene prima proposto, sulla base della pianificazione interna, dall'Inland Revenue, poi concordato con il Ministero del Tesoro e successivamente negoziato con i sindacati. Nell'attività negoziale, relativa all'accordo sottoscritto nell'agosto 1994, oltre a definire la percentuale globale di incremento annuale sui salari, si è suddiviso il fondo in due parti, una per le categorie superiori e l'altra per quelle inferiori. In particolare, si è concordato che, per quanto riguarda le retribuzioni delle fasce A e B (la prima comprende anche una larga percentuale di dirigenti), l'intero incremento viene investito esclusivamente come premio per la prestazione, mentre, per quanto riguarda le fasce C, D, E, l'incremento deve essere diviso in due elementi: il primo da considerarsi come incremento fisso mentre il secondo come variabile, retribuito in base alla valutazione. Tale procedura è tuttavia soggetta a variazioni annuali, ad esempio, nell'anno in cui è stato conseguito questo accordo l'intero incremento annuale è stato assegnato, anche alle fasce inferiori, sulla base della valutazione delle prestazioni. I risultati della valutazione delle prestazioni – numero di persone che non hanno conseguito i risultati, che li hanno conseguiti, che li hanno superati – non sono preordinati da alcun limite o quota prestabilita di personale, soprattutto per quanto riguarda i livelli più elevati di giudizio. Non esiste, almeno formalmente, alcun vincolo di budget per ufficio, ciascun valutatore è libero di valutare i propri collaboratori, in base al programma e alla propria responsabilità (Inland Revenue, 1996).

In generale, il funzionamento del sistema retributivo e dell'incentivazione del lavoro attraverso l'incremento annuale della retribuzione, grazie alla valutazione delle prestazioni, fa sì che due persone che fanno lo stesso lavoro, non abbiano necessariamente la stessa retribuzione e lo stesso incremento retributivo negli anni. Per rendere più comprensibile e controllabile tale tipo di progressione economica all'interno di ciascuna fascia e livello, ognuno dei 10 livelli è stato di fatto suddiviso in **cinque gradini**. Tali gradini non sono stabili come valore, ogni anno vengono ricalcolati; la tabella 2, che illustra i valori assoluti dei diversi gradini per la

fascia D, al 1994, e la tabella 3, che illustra la percentuale di incrementi retributivi per i valori di ciascun gradino della stessa fascia, danno un'idea di come vengono calcolati gli incrementi annuali rispetto al tipo di valutazione ottenuto dal singolo dipendente. Colui che ha conseguito i risultati con un carico di lavoro extra, avrà lo stesso incremento retributivo di un altro dipendente che ha avuto una prestazione superiore a quanto stabilito senza un carico di lavoro eccessivo; mentre chi non ha conseguito il risultato, ma ha concordato un elevato carico di lavoro, riceverà la stessa quota di incremento retributivo di chi ha realizzato il proprio obiettivo in condizioni normali. Le tabelle, oltre ad illustrare il meccanismo di distribuzione degli incrementi retributivi, danno anche un'idea del loro ammontare e di come vengono di fatto favoriti coloro che ricoprono i gradini inferiori della fascia retributiva stessa.

*Tabella n. 2 - Distribuzione valori salariali assoluti (minimo e massimo) per gradini fascia D (1994)*

	<b>Nazionali</b>	<b>Londra</b>
<b>Layer 5</b>	£ 18,778 (max) £ 17,289	£ 19,590 (max) £ 18,087
<b>Layer 4</b>	£ 17,288 £ 15,798	£ 18,086 £ 16,583
<b>Layer 3</b>	£ 15,797 £ 14,018	£ 16,582 £ 14,682
<b>Layer 2</b>	£ 14,017 £ 12,235	£ 14,681 £ 12,782
<b>Layer 1</b>	£ 12,234 £ 10,453 (min)	£ 12,781 £ 10,882 (min)

*Tabella n. 3 - Incrementi percentuali annuali per gradini e tipo di valutazione valido per la fascia D*

	<b>Not Met</b>	<b>Succeed</b>	<b>Exceed</b>	<b>Exceed extra-load</b>
<b>Layer 5</b>	0%	2,5%	4,6%	5,7%
<b>Layer 4</b>	0%	3,1%	6,2%	7,7%
<b>Layer 3</b>	0%	4,0%	7,1%	8,6%
<b>Layer 2</b>	0%	4,9%	8,0%	9,5%
<b>Layer 1</b>	0%	6,0%	9,0%	10,5%

Il manuale “Performance pay”, distribuito a tutti i dipendenti, illustra, secondo l'accordo del 1994, ciò che ciascun dipendente deve conoscere (ogni mese di agosto, data del calcolo amministrativo degli incrementi annuali) per verificare il grado di progressione economica in ciascuna fascia. I principali aspetti sono: qual è la fascia retributiva di appartenenza, se lavora nell'area metropolitana di Londra o meno (in questo caso esistono fasce leggermente maggiorate), qual è all'interno di ciascuna fascia la retribuzione effettiva, qual è il tipo di valutazione che gli è stata assegnata (di solito nel mese di marzo dello stesso anno) per le prestazioni dell'anno precedente. Nel caso in cui, nell'applicazione percentuale, i valori tradotti superino quelli della fascia o del gradino corrispondente, la differenza verrà retribuita ad personam e non influirà sui costi indiretti della retribuzione. Ogni anno l'Amministrazione e i sindacati possono rivedere i valori minimi e massimi di ciascun livello (ma non di ciascuna fascia) in modo da consentire eventuali assorbimenti delle quote di salario che non sono state pagate nella forma di salario diretto (Inland Revenue, 1996).

I supervisori hanno inoltre la possibilità di stabilire un extra bonus annuale, che decade l'anno successivo, per poche prestazioni che considerano eccezionali, svolte in attività o situazione piuttosto critiche e delicate. Durante il periodo 1998-99, Inland Revenue ha sperimentato anche un sistema di incentivazione con un premio assegnato ai gruppi di lavoro che hanno realizzato prestazioni eccezionali. Tale sistema è stato successivamente abbandonato. Inoltre il Dipartimento gestisce un *National Suggestion Scheme*, che dà luogo all'attribuzione di premi annuali per coloro che hanno suggerito proposte volte a incrementare l'efficienza e l'efficacia dei rispettivi servizi (fino ad una ricompensa di 750 sterline annue) e un premio ancora superiore per coloro che hanno determinato sostanziali riduzioni del costo del servizio (fino ad una ricompensa del tutto eccezionale di 20.000 sterline annue) (Makinson, 1999a).

Secondo gli intervistati, il giudizio sul sistema di valutazione, da parte dei dirigenti e del personale, non è negativo (si veda anche in proposito Mardsen, 1998). Tale giudizio è strettamente limitato al sistema di valutazione delle prestazioni ed esclude, dunque, gli altri tipi di incentivi più sopra indicati e considerati come istituti del tutto eccezionali. Tuttavia, secondo l'indagine svolta nell'ambito della ricerca “Incentive for change” (Makinson, 1999b) e anche secondo Mardsen, i dirigenti hanno fatto al sistema alcune importanti osservazioni. La prima riguarda la struttura retributiva:

- l'indice di incremento retributivo di coloro che sono valutati con valori superiori (exceed) risulta essere ancora piuttosto irrilevante (circa un

incremento di una sterlina e mezza a settimana). Questa mancanza di reale differenziazione determina come, sotto questo aspetto, il sistema di valutazione venga poco considerato o addirittura ignorato (Mardsen, 1998; Makinson, 1999b);

- nella scala corrente, un individuo con una elevata valutazione delle prestazioni e un compenso retributivo corrispondente, ma entrato in servizio dopo il 1993, ci metterà circa 20 anni per raggiungere un collega che lavora nella stessa posizione, con una valutazione e con un incentivo di scarso rilievo, ma entrato in servizio prima del 1993;

- gli altri bonus, esterni alla valutazione e alla corrispondente retribuzione, sono percepiti come “segreti”, non equi perché i criteri per ottenerli sono poco conosciuti e perché sono molto spesso separati dai valori della valutazione;

- una parte del personale sembra maggiormente attratta da incentivi non monetari (ad esempio introduzione di forme flessibili del tempo di lavoro, rapporti diversi con il management, ecc.), altri sono propensi a forme di incentivazione di gruppo, svincolati da una scala retributiva. Tuttavia, molti ritengono che se l’incentivo deve essere monetario, dovrebbe stabilizzarsi almeno su una soglia di incremento del 5% annuo del salario (Makinson, 1999a).

Un secondo tipo di osservazione, riguarda l’impianto del sistema e il processo di valutazione stesso. Le osservazioni più rilevanti in proposito riguardano le modalità con cui si definisce il contratto annuale e il ruolo dei dirigenti nel gestire l’intero processo. L’assegnazione degli obiettivi pone, con il tempo, dei problemi di equità, e il sistema di assegnazione delle performance viene considerato, dalla maggior parte dei dipendenti, come molto aleatorio. Ad esempio, se un dipendente ha come obiettivo un valore ipotetico pari a 100 in un anno e ottiene lo stesso risultato l’anno successivo quest’ultimo risultato verrà considerato come “Succeed” (risultato raggiunto secondo il programma), invece un altro dipendente che il primo anno ha un obiettivo pari ad 80 e l’anno successivo raggiunge 100, sarà valutato come “Exceed” (risultato superato rispetto al programma). Le astuzie nel contrattare i programmi influenzano in modo determinante i risultati della valutazione.

L’assegnazione degli obiettivi presenta diversi gradi di chiarezza. Molto spesso i valutatori non riescono a pianificare bene le attività e i risultati richiesti e ad identificare, nel contratto individuale, con sufficiente chiarezza, i diversi gradi di prestazione. Una parte del personale è convinta che molti indicatori di prestazione hanno poco a che vedere con gli obiet-

tivi complessivi del Dipartimento o dell'ufficio, non solo in termini di programma interno ma anche di servizio all'utenza.

Secondo il rapporto *Incentives for changes* esiste in generale un problema di preparazione manageriale e di leadership. Si ritiene che senza un buon management, qualsiasi forma di valutazione delle prestazioni e di incentivazione del lavoro risulterà poco efficace. Un management inefficace può essere non solo considerato come la maggiore causa di inefficienza, ma anche come fonte di demotivazione e conflittualità tra il personale. Una parte non indifferente dei dirigenti si è trovata impreparata rispetto all'innovazione, i temi della valutazione e della gestione dello sviluppo del personale si sono dimostrati più complessi di quanto si ritenesse all'inizio (Makinson, 1999b).

#### 1.4 Customs & Excise

“Customs & Excise”, come “Inland Revenue”, è uno dei Dipartimenti di maggiore rilevanza e prestigio della Pubblica Amministrazione in Gran Bretagna. In risposta alle pressioni esercitate dal Governo per l'applicazione di un sistema Performance Related Pay, la direzione del personale del Dipartimento delle Dogane inglese, ha preparato un documento in cui ha delineato un proprio modello di gestione del personale da implementare per il prossimo futuro. Gli aspetti più rilevanti del modello sono: la valutazione del personale; il sistema di indicatori delle prestazioni, che consente al management di avere parametri di misura riferiti a come il personale contribuisce al raggiungimento degli obiettivi; il sistema premiante; il modello delle competenze, che aiuta ad individuare le possibili aree di sviluppo del personale e, infine, il sistema di allocazione delle risorse che consente una efficace selezione delle persone per ricoprire particolari lavori. Ciò che rende possibile l'interazione tra tutti questi livelli di gestione è il sistema di valutazione che, secondo il documento della direzione del personale, costituisce il “cuore” dell'insieme delle modalità di gestione del personale, in quanto si basa, come nel caso dell'Inland Revenue, su un accordo relativo alla prestazione individuale stipulato con il singolo lavoratore. Anche in questo caso, all'inizio dell'anno ogni dipendente stabilisce con il proprio superiore le prestazioni richieste, coerenti con la programmazione e la gestione del Dipartimento e della singola unità; durante l'anno vengono apportate eventuali correzioni; alla fine, il contributo del dipendente viene valutato e retribuito sulla base della prestazione.

Se si guarda il contenuto di quello che viene chiamato, anche in questo caso, “Performance Agreement”, ciò che distingue questo procedimento di valutazione da quello dell’Inland Revenue sono due aspetti: la maggiore importanza che in questo caso viene data agli indicatori di prestazione e la costituzione, sempre nell’ambito della valutazione delle prestazioni, di un vero e proprio sistema delle competenze. La scheda del contratto individuale al Dipartimento delle Dogane, adotta un sistema che gli esperti chiamano “misto”, in quanto comprende sia gli obiettivi che le competenze. **Per quanto riguarda gli obiettivi**, il caso del Dipartimento delle Dogane inglese si contraddistingue per la maggior cura con cui questi vengono definiti e per il maggior spazio che viene dato nella scheda agli indicatori di prestazione. Ogni anno viene definito un “Management Plan” in cui vengono stabilite le principali politiche, le risorse a disposizione, gli obiettivi da perseguire: questi ultimi sono individuati su base qualitativa e quantitativa, con indicatori di misura delle prestazioni. Sul piano nazionale esiste un quadro di riferimento che permette, a ciascuna unità e a ciascun supervisore, di stabilire per i propri collaboratori, uno o più target di risultati attesi. Dalla scheda del “Performance Agreement”, si può individuare una lista di obiettivi per i quali però, a differenza di quanto avviene nella scheda dell’ “Inland Revenue”, è richiesta, in modo più dettagliato, la descrizione di indicatori di prestazione, qualitativi e quantitativi, ma anche comportamentali, di misure temporali e inerenti le risorse impiegate.

Insieme alla definizione degli obiettivi e alla valutazione dei risultati, **si ha parallelamente una valutazione delle competenze**. La scheda prevede un commento, da parte del supervisore, sui comportamenti rispetto al lavoro e alle attività svolte. Prevede anche un commento sui bisogni di sviluppo del valutato e sulle eventuali azioni da intraprendere per consentire un miglioramento delle competenze stesse. L’intero sistema delle competenze è classificato e descritto nel manuale: “Competency Frame Work”, suddiviso in due grandi items: **le aree di competenza** (affidabilità e realizzazione, comunicazione, partecipazione, efficacia personale, giudizio, e capacità tecniche), **le competenze vere e proprie**, 16 in tutto, che sviluppano e descrivono in dettaglio le diverse aree (figura 3). L’ultima parte della scheda è dedicata ad un commento d’insieme della prestazione, sottoscritto sia dal supervisore che dallo stesso valutato. Per quanto riguarda il Dipartimento delle Dogane, seppure il valutato venga chiamato in causa più di una volta, viene data minore enfasi **ad un tipo di procedura concordata tra le parti**, come invece succede nel caso dell’Inland Revenue; non si rivolge, ad esempio, uno specifico invito al supervisore a

concordare con il valutato i criteri per la verifica dei risultati; in questo caso obiettivi e competenze sono già predefiniti da un quadro generale e analitico di referenze.

Figura n. 3 - Modello delle competenze (1993)

Raggruppamenti	Competenze
Responsabilità-realizzazione	Sviluppo di sé e degli altri Self motivation Qualità del servizio Leadership
Comunicazione	Comunicazione orale Comunicazione scritta
Partecipazione	Team working Lavorare nel cambiamento
Efficienza personale	Organizzazione personale Resource Management Attenzione alle relazioni Innovazione
Giudizio	Analisi Decisione
Specializzazione tecnica	Applicazione tecnica Apprendimento tecnico

Fonte: Dipartimento delle Dogane della Gran Bretagna

La valutazione viene fatta dal supervisore che utilizza un sistema di punteggio sotto forma di pagella (Box marking system). Anche in questo caso, come nel caso del Dipartimento delle Entrate, tale sistema viene utilizzato per graduare la capacità di conseguimento degli obiettivi assegnati a tutto il personale. I livelli di valutazione del Box marking system sono 6 così suddivisi:

1. “Outstanding performance”, prestazione eccezionale e particolarmente efficace, definisce il più alto livello di prestazione raggiungibile; tale tipo di prestazione deve essere mantenuta in modo continuativo per tutto l’anno;

2. “Performance significantly above expectations”, prestazioni riconosciute come superiori alle aspettative del programma concordato ad inizio anno. Il risultato è stato in particolare ottenuto su quelle che sono state concordate come le aree più critiche della prestazione;

3a. “Good performance”, elevata prestazione che ha conseguito completamente i risultati concordati nel contratto individuale annuale inerenti tutte le attività richieste alla posizione;

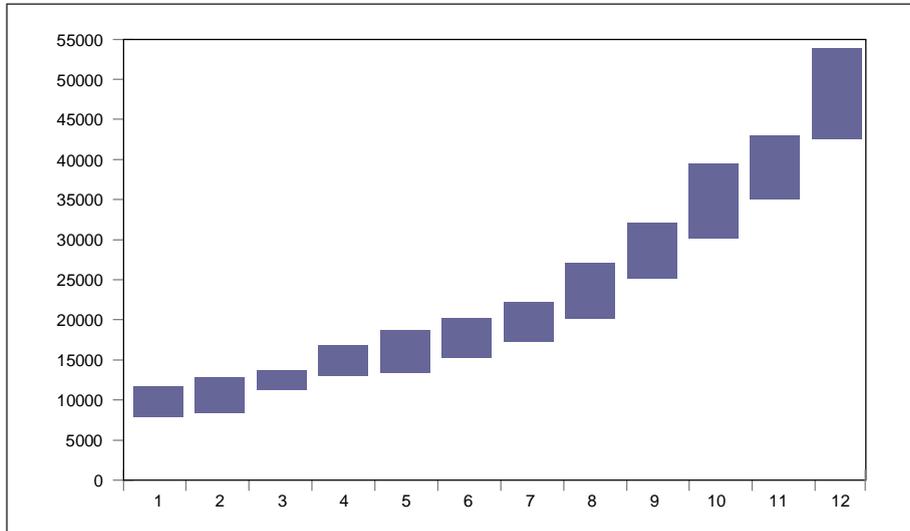
3b. “Good performance”, media prestazione positiva, accreditabile ed effettivamente svolta per tutti gli aspetti ritenuti critici dell’attività della posizione;

4. Performance non completamente soddisfacente, la prestazione è al disotto delle aspettative concordate in particolare per quanto riguarda quelle attività ritenute critiche per la posizione;

5. Performance non accettabile; prestazione non positiva, molto povera e molto al disotto delle condizioni concordate nel contratto individuale.

Anche per il Dipartimento delle Dogane, il sistema premiante è costituito sulla base degli incrementi annuali, retribuiti a ciascun individuo in modo differenziato sulla base delle prestazioni. **Compensi monetari sono retribuiti a partire dal riconoscimento individuale delle prestazioni previste al box 3b.** A coloro che sono valutati con prestazioni inferiori a tale livello, non verrà assegnato alcun tipo di compenso. Gli aumenti sono progressivi nel tempo all’interno di ciascun livello retributivo. Come si può vedere dalla figura 4, la struttura retributiva del Dipartimento delle Dogane è costituita da un ventaglio di 12 livelli, ciascun livello al proprio interno ha una ulteriore differenziazione. Dal primo all’ottavo livello è concentrata la maggioranza del personale dipendente, circa il 75% della forza occupata. In ciascun livello sono concentrati gruppi occupazionali specifici, nei primi quattro abbiamo il personale amministrativo, dal quarto fino all’ottavo quelli che vengono chiamati gli executive e una parte di ispettori, nel nono gli ispettori e gli specialisti, nei due più elevati i dirigenti. La differenziazione per ciascun livello è più o meno ampia a seconda del tipo di occupazione, del grado di qualifica e del grado gerarchico. Se negli anni, attraverso i buoni risultati nella valutazione, il dipendente raggiunge il massimo della corrispettiva fascia retributiva, il salario eccedente gli verrà pagato sotto forma di bonus, non consolidato sulla propria retribuzione di base, allo stesso modo di come sono calcolati gli straordinari e altre forme di indennità.

Figura n. 4 - Customs &amp; Excise, Struttura Retributiva-Nazionale 1999



Fonte: Custom & Excise

Non esistono altre forme di incentivo importanti, tuttavia, in questo caso va rilevato un'iniziativa che, secondo il rapporto "Incentive to change" è molto popolare: l'introduzione del "Charmain award" che premia i sei gruppi di lavoro che hanno incrementato, oltre le stesse aspettative del programma le prestazioni di Dipartimento. L'applicazione di questo tipo di premio è valutato da un pannello composto da personale non appartenente ai vertici direttivi del Dipartimento. Il compenso prevede benefit non economici e tiene conto di una cultura della competitività che esiste tra i diversi gruppi, della percezione che essi hanno delle loro e altrui prestazioni e di come lavorano in rapporto ad altri gruppi di lavoro (Makinson, 1999a).

Secondo il rapporto "Incentive for change" il "Performance Agreement" presenta una serie di problemi che riguardano le retribuzioni, le modalità e le tecniche di valutazione. Un importante aspetto riguarda, anche in questo caso, le modalità con cui vengono definiti gli obiettivi. Si considera innanzitutto la difficoltà a stabilire programmi realistici e non unicamente confezionati e stabiliti per dare una risposta soddisfacente al vertice dell'Amministrazione. A tale problema si aggiunge la difficoltà ad individuare obiettivi per tutto il personale. Va inoltre considerato che una pianificazione in grado di tenere conto di risultati da considerare ottimi, è stata facile da impostare nei primi anni, ma ha poi trovato notevoli dif-

ficoltà, sia nella definizione degli obiettivi, sia nell'attribuire compensi equivalenti allo sforzo e all'impegno prestato.

Un duplice problema è stato rilevato riguardo l'“uso disinvolto” che si è fatto del “Box marking system”. Il primo si riferisce ad un accordo con il sindacato che ha di fatto stabilito, che il Box 3 sia considerato il livello sotto il quale difficilmente qualcuno possa essere valutato. Tale decisione, secondo il vertice dell'Amministrazione, è in palese contraddizione con quelle che erano le intenzioni degli estensori del sistema. In questo modo i Box 4 e 5 sono utilizzati solo in casi eccezionali per cui alla maggioranza dei dipendenti viene garantito un aumento retributivo annuo e, di fatto, la differenziazione sulla valutazione e sulle retribuzioni è stata portata da sei a quattro livelli.

Il secondo problema si riferisce ad un'analisi dei risultati della valutazione fatta su più anni che ha evidenziato come sia stata favorita soprattutto la struttura gerarchica, nel Box 2 si sono infatti concentrati molti appartenenti ai gradi superiori.

Per tutte queste ragioni il “Box marking system” sarà probabilmente rivisto, riducendo la scala di differenziazione a tre, come nel caso del Dipartimento delle Entrate.

Un altro tipo di problemi riguarda direttamente gli aspetti retributivi. Per le stesse motivazioni relative al Dipartimento delle Entrate, anche per quanto riguarda il Dipartimento delle Dogane, si ritiene che il compenso incentivante sia piuttosto ridotto. Inoltre il sindacato non è d'accordo sulla regola di non consolidare sulla retribuzione di base il compenso annuale, quando quest'ultimo fa sì che sia superato il tetto di ciascun livello retributivo. La soluzione potrebbe essere quella di rivedere ogni anno ciascun livello retributivo, anche se l'Amministrazione ritiene che una retribuzione non consolidata sia essenziale per rinnovare il fondo e garantire compensi retributivi significativi. Secondo l'Amministrazione, si deve accettare l'idea di avere a propria disposizione risorse consistenti per introdurre un sistema di bonus: garantire incentivi minimi per la maggioranza e premi consistenti per coloro che hanno una valutazione definita come outstanding (Makinson, 1999a).

## 1.5 OFSTED

L'OFSTED (Office for Standard of Education) è una Agenzia Autonoma che ha come compito principale la valutazione del sistema scolastico nel Regno Unito, dagli asili nido alla scuola superiore. Il suo referente

principale è il Ministero dell'educazione, la sua funzione è di stabilire gli standards, monitorare, anche attraverso ispezioni, i diversi plessi scolastici e valutarne le prestazioni. Sulla base dei rapporti sia specifici per plesso, che generali (nazionale, regionale e comunale), il Governo o gli enti locali sono in grado di conoscere le prestazioni del settore ed eventualmente assumere misure in grado di migliorarle.

L'esperienza dell'OFSTED viene considerata importante non solo perché riguarda in prevalenza personale molto professionalizzato ma anche, e specialmente perché, più delle altre Agenzie, OFSTED ha cercato di innovare il proprio sistema di valutazione e retribuzione. Tale tipo di innovazione viene indicata come un possibile modello per il miglioramento futuro di tutta l'Amministrazione centrale. In particolare, dopo un periodo iniziale, l'Agenzia lo ha cambiato in modo tale da renderlo più flessibile e discrezionale, costituendo di fatto **un sistema di bonus e incrementando, allo stesso tempo, le risorse finanziarie a disposizione.**

L'OFSTED è una Agenzia con un organico di circa 500 dipendenti (di questi il 60% risulta essere iscritto al sindacato), di cui 200 molto qualificati (ispettori ed altri ruoli ad alta professionalità). Il vertice dell'Amministrazione è composto da una quindicina di SCS, con un sistema di valutazione e retribuzione separato. Il personale è inquadrato su sei gradi corrispondenti a posizioni e ruoli professionali diversi. Ciascun grado ha più livelli retributivi che rendono possibile una progressione economica per qualifica, sulla base della valutazione delle prestazioni. Il grado inferiore (C2) ha una differenziazione retributiva che va da un minimo di 10.000 sterline ad un massimo di 15.000, mentre il grado superiore (A) va da un minimo di 30.000 ad un massimo di 45.000 (fonte 1999). Il passaggio del personale da un grado ad un altro è molto ridotto e viene fatto su indicazione di un superiore diretto o di un valutatore esterno che considera anche, ma non solo, i dati della *Performance Related Pay*. Dal punto di vista logistico OFSTED ha un ufficio centrale a Londra e 10 unità regionali.

Il sistema di valutazione, introdotto e sperimentato a partire dall'inizio degli anni '90, ha dimostrato, in modo simile a quello dei Dipartimenti delle Finanze e delle Dogane, significativi limiti: fondo per gli incentivi troppo limitato; pratiche troppo burocratiche e pertanto costose se confrontate con i risultati; retribuzione di prestazioni consolidata sul salario base e non su una retribuzione una tantum (in questo modo la retribu-

zione ad incentivo è un costo fisso per l'organizzazione); sistema contingentato a priori di quota di personale per ciascun livello di giudizio.

Il sistema, valuta i dipendenti in base a 5 livelli correlati ad un incremento percentuale della retribuzione.

Figura n. 5 - Incrementi salariali per tipo di valutazione

Livelli	Valutazione	Incremento rispetto al salario base
1	Eccellente	4%
2	Più che soddisfacente	3,5%
3	Soddisfacente	3%
4	Mediocre	Secondo l'inflazione-circa 2%
5	Insoddisfacente	0%

Fonte: Andrew White, Direttore OFSTED

A partire dall'anno fiscale 1998 è stato introdotto un nuovo sistema di giudizio delle prestazioni che riduce a soli 3 livelli la misurazione della performance (più che soddisfacente, soddisfacente e insoddisfacente). L'intento è in tal modo di distinguere e selezionare coloro che devono **essere considerati particolarmente meritevoli** da coloro che non lo sono. A tale scopo, è stato introdotto un bonus (non consolidato sul salario base) con l'obiettivo di premiare i dipendenti che durante il periodo considerato hanno conseguito una prestazione più che soddisfacente.

L'incremento annuale del fondo salari, stabilito con un accordo per l'anno 2000 con il Ministero del Tesoro, è stato, ad esempio, del 4%. Tale indice di incremento della quota salariale costituisce un fondo con cui retribuire il personale sulla base della valutazione delle prestazioni. Con il nuovo sistema, l'indice di incremento viene suddiviso in due parti, una parte (pari a circa il 3%) retribuita come andamento sul salario base a gran parte del personale, eccetto coloro che hanno ricevuto una valutazione riconosciuta come insoddisfacente, e una parte (pari a circa 1%) destinata ad un premio annuale, sotto forma di una tantum non consolidato sul salario base, da attribuire solo a coloro che hanno ottenuto una valutazione più che soddisfacente.

Rispetto all'esperienza precedente, per quanto riguarda la procedura di valutazione, sono state mantenute le stesse modalità per fissare gli obiettivi annuali dei dipendenti: una volta all'anno i dirigenti, sulla base del loro budget, fissano gli obiettivi e il modo di misurarli; i criteri di va-

lutazione sono stabiliti dal superiore diretto; la valutazione viene fatta direttamente dal dirigente senza alcun passaggio, o approvazione ulteriore, utilizzando il sistema della pagella (marking) più sopra descritto; ad ogni dirigente viene assegnata una parte del fondo da gestire autonomamente, stabilito sulla base del numero di personale per gradi e posizioni professionali. Proprio perché la valutazione viene fatta esclusivamente dal superiore diretto, sono indicate delle quote massime e minime a cui attersi, ai diversi livelli di giudizio della valutazione, per un x numero di valutati. Nella nuova versione del sistema di valutazione e retribuzione delle prestazioni si è stabilito, su precisa richiesta dei sindacati, che non più del 70%, ma non meno del 30%, delle valutazioni possa essere considerata più che soddisfacente. L'obiettivo dell'Amministrazione è di pagare il premio una tantum a non più del 50% del personale, considerando la prestazione di quest'ultimo come più che soddisfacente.

La parte più innovativa di questo sistema è **la gestione della parte del fondo** per l'incremento salariale, da non consolidare sul salario base. Il non consolidare il bonus sulla paga base fa sì che questa parte, dell'1% per quanto riguarda il 2000, rimanga anche per l'anno successivo sul fondo. In questo modo dal 1998, questo sistema ha permesso di incrementare il fondo e la quota da distribuire come bonus. Questa parte sempre in crescita viene utilizzata per premiare anche personale diverso da quello dell'anno precedente e/o di incentivare maggiormente una parte del personale verso prestazioni particolarmente importanti. Inoltre, il premio una tantum non viene a costituire un incremento mensile del salario ma viene retribuito in una sola soluzione, una volta all'anno. Per chi ne beneficia, tale modalità di riscossione del premio, secondo il direttore del personale, risulta molto più visibile e correlabile al tipo di prestazione annuale, che non un incremento salariale su base mensile.

Anche se, in un primo momento, i dipendenti hanno accolto il nuovo sistema di valutazione con reticenza, a distanza di 2 anni dalla sua introduzione, secondo la direzione del personale si sono raggiunti alcuni significativi risultati: l'Amministrazione è oggi in grado di differenziare maggiormente la retribuzione conseguita grazie alla valutazione delle prestazioni; il premio può diventare di anno in anno più cospicuo e incrementare il suo potenziale incentivante; in generale, il sistema ha portato a un cambiamento nella cultura dell'organizzazione. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è stato messo in rilievo il maggior grado di responsabilità conferita ai dirigenti e il cambiamento del loro atteggiamento nei confronti della valutazione, mentre nel passato, infatti, essi ritenevano che l'unico scopo della valutazione fosse quello di controllare i propri colla-

boratori, oggi sono sempre più propensi a ritenere il *Performance related Pay* un potenziale strumento di sviluppo dell'organizzazione e del proprio personale.

Alcuni ritengono, in particolare i sindacati, che il nuovo sistema, nonostante le modifiche introdotte, non riesca a motivare in modo congruente una gran parte dei dipendenti. Nonostante questo limite, che secondo l'Amministrazione è tutto da dimostrare, il sistema sembra avere gradualmente raggiunto il suo obiettivo primario: differenziare le retribuzioni con lo specifico scopo di rendere più gestibile, dal punto di vista della direzione, il mercato del lavoro interno.

## 1.6 Conclusioni

L'esperienza inglese, illustrata in questo breve capitolo, dà un quadro complessivo della modalità con cui si è operato per introdurre nell'Amministrazione Pubblica uno o più sistemi di valutazione correlati agli incrementi retributivi. Nel suo insieme, nonostante le diversità tra i Dipartimenti, l'esperienza è abbastanza unitaria da rappresentare un modello di implementazione del sistema. In un documento del Governo (*Moderizing Government*, 1999) ci si domanda: se il sistema ha contribuito a creare un ammodernamento dell'Amministrazione Pubblica centrale e, in particolare, se ha contribuito a vincolare l'attività di dipendenti agli obiettivi di business di ciascuna Amministrazione; se ha contribuito ad una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti e ad un processo di miglioramento continuo; se ha incentivato il personale e i dirigenti a lavorare in team; se ha permesso all'Amministrazione di avere sufficienti informazioni per promuovere la selezione e la promozione del personale; se ha offerto all'Amministrazione la possibilità di retribuire e premiare in modo significativo le prestazioni più qualificate e considerate eccellenti. Rispetto a questo tipo di domande il Governo ritiene, sulla base delle esperienze condotte, che le principali soluzioni adottate siano da considerare ancora troppo complesse e i sistemi di valutazione risultino ancora poco consistenti; lo stesso sistema retributivo non offre sufficienti e congrui compensi per prestazioni eccellenti.

Sulla base di queste considerazioni è in corso in tutti i Dipartimenti un piano di miglioramento e di semplificazione, basato su due importanti presupposti. Il primo riguarda il **miglioramento delle procedure di valutazione**, attraverso un maggiore coinvolgimento dei dirigenti e dei dipendenti nel definire obiettivi più finalizzati; l'incremento dei momenti

di verifica e di discussione sull'andamento delle attività e sul conseguimento dei risultati; l'orientamento dell'attività di valutazione finale in modo qualitativo sull'insieme delle prestazioni e delle competenze e la separazione di tale tipo di valutazione dal giudizio basato sul punteggio o su varie forme di pagelle. Il sistema di pagelle (Box marking system), secondo il "Cabinet Office", in molti Dipartimenti non incoraggia il miglioramento delle prestazioni perché non permette una effettiva attività di comparazione tra prestazioni diverse, conseguite da un gruppo di pari. È un sistema che conduce in molti casi a conflitti, a discussioni interminabili che non prendono in considerazione il merito della prestazione e portano ad un elevato consumo di energie e di tempo. Un'ipotesi è quella di abbandonare tale tipo di sistema, introducendo una valutazione collettiva di gruppo (o di ufficio), per le categorie inferiori, e perfezionando, per il personale con responsabilità, la valutazione sulla base dei fatti debitamente circoscritti invece che attraverso un sistema di pagelle.

Il secondo presupposto riguarda il cambiamento degli aspetti retributivi attraverso i seguenti punti: ridurre il numero di fasce retributive e aumentare all'interno di ciascuna fascia le differenze tra minimo e massimo; mantenere la prassi degli incrementi annuali consolidati ma allo stesso tempo introdurre incrementi retributivi sotto forma di bonus in modo da aumentare il fondo e conseguire una maggiore flessibilità nella gestione degli incrementi annuali; utilizzare soprattutto quest'ultimo tipo di innovazione per le prestazioni di gruppo e per coloro che ricoprono ruoli di responsabilità particolarmente critici o per quel tipo di prestazioni superiori alla media.



Giuseppe Della Rocca

## La politica salariale nella Pubblica Amministrazione svedese\*

### 2.1 Caratteristiche generali

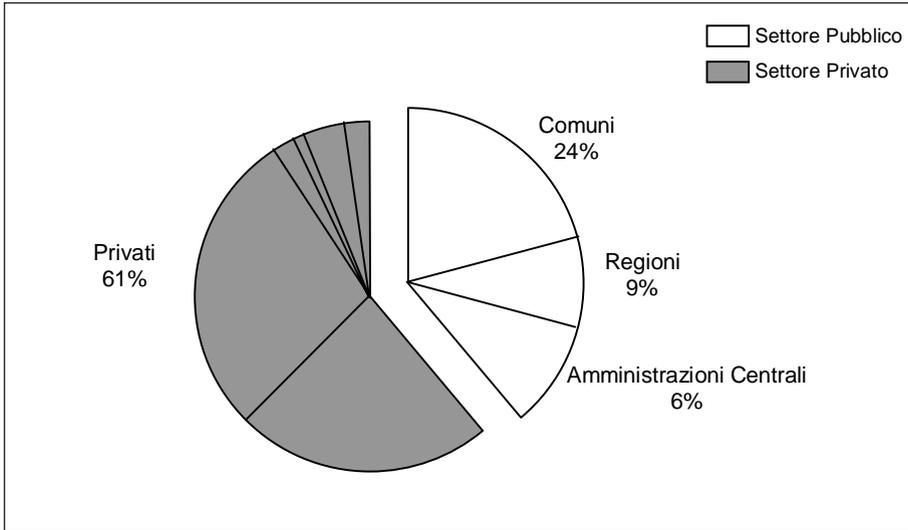
Il settore pubblico è piuttosto rilevante in Svezia e, se si guarda il numero di occupati in rapporto alla popolazione, è uno dei più consistenti in Europa con il 39 % della forza lavoro occupata rispetto al 61 % del settore privato (fig. 6). Le attività del settore pubblico svedese sono suddivise in tre grandi comparti: l'Amministrazione Centrale dello Stato, le Regioni e le Municipalità. Le differenze principali confronto al caso italiano riguardano la struttura organizzativa dell'Amministrazione Centrale, costituita da Agenzie con compiti e responsabilità separate da quelle dei Ministeri, il decentramento alle autonomie locali della gestione delle attività scolastiche, inerenti la scuola dell'obbligo e altri servizi, le modalità di allocazione e controllo delle risorse.

Le funzioni dello Stato centrale sono quelle tradizionali: esteri, difesa, giustizia, ordine pubblico, università, lavoro, sicurezza sociale, cultura. La gestione di queste attività è organizzata **su due livelli** (fig. 7): da un lato, Ministeri di piccole dimensioni che stabiliscono le politiche e ne verificano l'attuazione; dall'altro, Agenzie indipendenti che attuano in modo autonomo gli orientamenti del Governo. Tale tipo di struttura esiste da tempo: ha sempre avuto come fine quello di garantire una separazione tra

\* Questo scritto è il risultato di un viaggio di studio in Svezia fatto per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica-Progetto finalizzato: "Ripensare il lavoro pubblico". Il viaggio è stato organizzato dalla: "Swedish Agency for Government Employer" (SAGE) nella persona di Ake Fagrell a cui vanno tutti i nostri ringraziamenti. Nel corso degli incontri si sono avute interviste con Inga Lundberg, Ake Fagrell, Birgitta Johansson di SAGE, Agneta Ahlin della "Federation of Swedish County Council", Peter Steiner e Lena Moberg Lindwall del sindacato ST (Union of Civil Servant), Frederick Norberg, personnel director del Comune di Taby e i suoi collaboratori, Gunilla Markegren, personnel director della National Food Administration e i suoi collaboratori, Kerstin Borg Wallin, direttore generale, e Louse Bodegard del National Council for Quality and Development.

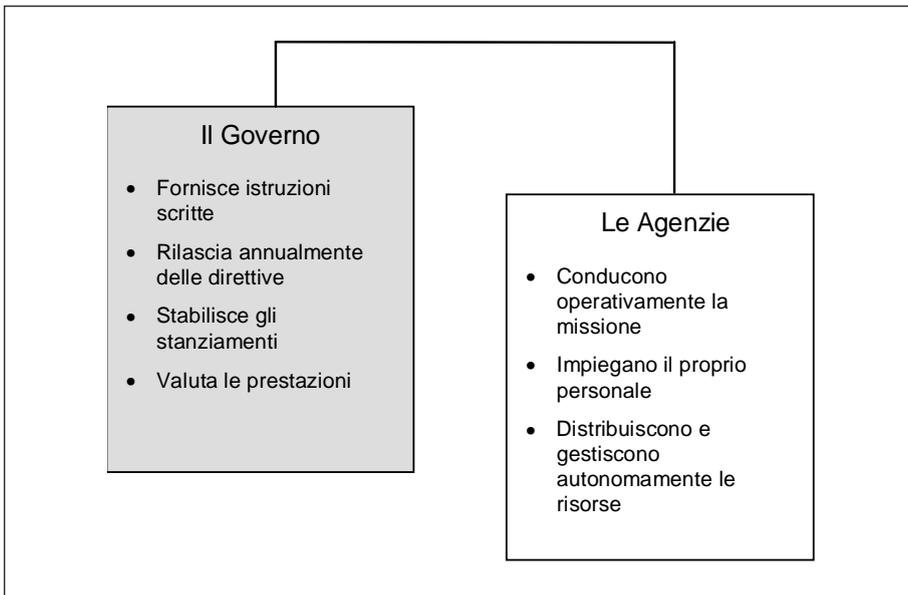
chi è responsabile di dare obiettivi e linee guida, anche attraverso le leggi, e chi è responsabile della loro realizzazione.

Figura n. 6 - Distribuzione percentuale degli occupati per tipo di settore in Svezia (2000)



Fonte: SAGE, 2000

Figura n. 7 - Divisione tra Governo e Agenzie



Le Agenzie costituiscono la parte più rilevante e peculiare dell'Amministrazione Pubblica Centrale svedese. Secondo i dati riferiti al settembre 1999, nell'Amministrazione Centrale vi sono 250 Agenzie con 233.000 occupati, il 6% del totale della forza lavoro in Svezia. Il numero di persone impiegate in ciascuna Agenzia varia da un massimo di 30.000 ad un minimo di una; alla data a cui ci si riferisce, esistevano due Agenzie che impiegavano una sola persona.

Il secondo comparto è quello delle Contee o Regioni. Le Regioni sono 23 e occupano circa 250.000 addetti, il 9% della popolazione lavorativa. Le attività principali di queste Amministrazioni sono, in ordine di importanza: l'assistenza sanitaria, la formazione del personale medico e paramedico, i trasporti regionali, la pianificazione e lo sviluppo del territorio. I Comuni costituiscono il terzo comparto: essi sono, su tutto il territorio nazionale, 286 con 730.000 occupati, il 24% della popolazione lavorativa. Le loro attività principali sono l'istruzione obbligatoria, dalla scuola elementare alle superiori, l'assistenza all'infanzia e agli anziani, l'assistenza sociale (di solito a domicilio), la pianificazione urbanistica, l'arte e la cultura, i trasporti urbani, i servizi dei vigili del fuoco e della sicurezza civile, ecc.

Le modalità di controllo e allocazione delle risorse sono tali da rendere delle autonomie locali **in gran parte indipendenti dal punto di vista finanziario**. Le condizioni statutarie delle Regioni e delle diverse municipalità sono fissate per legge; in virtù della Costituzione le autonomie locali godono di un'ampia autonomia, e, entro i limiti di un quadro generale di riferimento, hanno la possibilità di fissare i dazi e le imposte necessarie a finanziare le loro attività. Le imposte costituiscono la fonte principale delle entrate rispetto ai dazi. In questo modo i Comuni e le Regioni rilevano circa il 50% dell'intero gettito fiscale. Le sovvenzioni dello Stato sono tuttavia una fonte non indifferente delle entrate (1/5 del totale): ad esempio una parte importante dei costi della scuola di base e superiore sono finanziati centralmente (Ministère des Finances, 1995).

Alcune Agenzie centrali si assumono la supervisione e la valutazione delle attività pubbliche locali; per esempio, la Direzione Nazionale della Sanità effettua una supervisione sui servizi sociali comunali e sull'assistenza medica delegata alle Regioni. La Direzione Nazionale del Servizio Scolastico svolge gli stessi compiti con riferimento ai servizi scolastici comunali. A livello di Dipartimento, le prefetture dello stato hanno come missione di valutare le attività pubbliche in una dimensione intersettoriale. Per i piccoli Comuni con particolari difficoltà, o per finanziare piani

di investimento di rilievo sia nelle Regioni che nei Comuni, esiste uno speciale fondo, gestito dalle rispettive federazioni nazionali degli enti locali e alimentato attraverso contributi delle Amministrazioni, sulla base di criteri stabiliti centralmente tali federazioni.

Ovviamente diverso è il sistema d'attribuzione e controllo delle risorse nel caso dell'Amministrazione Pubblica Centrale. Agli inizi degli anni '90, è stato introdotto un cambiamento radicale nel sistema di finanziamento annuale delle attività condotte dalle Agenzie. Le decisioni relative al funzionamento dello Stato e al suo finanziamento sono prese, in Svezia come in Italia, dal Parlamento sulla base di una proposta di legge finanziaria presentata dal Governo. Le attività, le classi di spesa e i risultati attesi, sono definiti nella legge finanziaria sotto la forma di lettere di stanziamento di crediti alle diverse Agenzie. Dal 1996 in poi, la precisione di dettaglio per le differenti voci di credito, che erano definite nelle diverse lettere di impegno, è stata **abbandonata e sostituita con una lettera di "credito quadro"**, in cui sono sottoscritte le attività richieste e le risorse disponibili complessivamente per ciascuna Agenzia. Sulla base degli obiettivi impartiti dal Governo, le Agenzie pianificano le loro attività entro i limiti delle risorse a loro assegnate; a differenza del periodo precedente, tale quadro di riferimento può essere sviluppato anche in più anni; ciascuna Agenzia è tuttavia tenuta a compilare un rapporto annuale sulla propria attività al proprio Ministero di competenza (Ministère des Finances, 1995).

Il nuovo sistema permette, a ciascun Ministero, di dedicare meno tempo ed energie a registrare e a controllare le attività per ciascuna voce di costo delle Agenzie, e, di conseguenza, poter concentrare la propria attenzione sulla valutazione dei risultati complessivi. Allo stesso tempo, però, esso non costituisce una riduzione del controllo del Governo sulle attività delle Agenzie, ma è semplicemente una nuova forma di controllo (Crozier, 1987). Va detto inoltre che il dialogo che si stabilisce tra i rispettivi Ministeri e la direzione delle Agenzie dei servizi pubblici, sulla base di lettere di stanziamento dei fondi, permette di mettere a punto una sorta di contratto ufficiale tra le due parti, concernente gli obiettivi attesi e le risorse da impiegare (Ministère des Finances, 1995).

Va infine ricordato che la Pubblica Amministrazione svedese ha raggiunto il massimo della sua espansione negli anni '70, inizio anni '80 (l'incremento maggiore è avvenuto negli Enti Locali, dovuto all'aumento dei servizi alla persona quali ad esempio gli asili nido e l'assistenza agli anziani). A partire da quel periodo però il numero dei dipendenti (specialmente nel Governo

centrale) è diminuito in modo consistente, soprattutto per la trasformazione di molte “public utilities” in imprese autonome. Sono un esempio di questo cambiamento le poste, le telecomunicazioni, l’energia elettrica. Unico settore rilevante, prossimo ad essere trasformato in società autonoma, ma ancora parte della Pubblica Amministrazione Centrale, è quello delle ferrovie.

## 2.2 Determinazione dei salari e contrattazione collettiva

Prima del 1965 la retribuzione per i dipendenti della Pubblica Amministrazione Centrale era definita in modo unilaterale dal Governo. Tuttavia, tale tipo di procedura non impediva che il Ministro per la Pubblica Amministrazione e i sindacati dei diversi gruppi occupazionali avviassero, prima della decisione conclusiva, discussioni informali per stabilire una qualche forma di consenso tra le parti sociali. Nel 1965 ai sindacati fu riconosciuto il diritto a negoziare accordi collettivi e il diritto di sciopero per tutti i loro membri. I datori di lavoro pubblico si attrezzarono di conseguenza: con il diritto alla contrattazione collettiva venne costituita l’Agenzia nazionale per la contrattazione collettiva per la Pubblica Amministrazione Centrale, e il diritto della stessa di ricorrere alla serrata in caso di conflitto con le proprie controparti (Andersson e Schager, 1999).

Nonostante il riconoscimento della contrattazione collettiva il sistema di controllo della dinamica retributiva rimaneva sostanzialmente rigido: gli incrementi contrattuali erano stabiliti centralmente e attribuiti sulla base di un ordinamento per gradi. Nel caso del comparto delle municipalità erano previsti ad esempio 60 gradi, e ciascun grado era a sua volta articolato su 10 livelli retributivi, mentre il passaggio da un livello ad un altro avveniva ogni anno automaticamente (Andersson e Schager, 1999).

Il salario era definito attraverso il grado attribuito alla posizione ricoperta. Le posizioni o i ruoli di riferimento, e i rispettivi gradi, non erano stabiliti dalla singola Agenzia o Ente locale ma dal Governo Centrale. Il solo modo, per un funzionario pubblico, di cambiare la propria retribuzione (oltre all’avanzamento automatico annuale e per anzianità sui livelli) era quello di fare domanda formale per essere nominato ad una posizione, o ruolo, classificata su di un grado più elevato del precedente. I criteri di selezione per il passaggio ad un’altra posizione erano in gran parte formali, determinati molto spesso dall’anzianità di servizio, dall’aver esaurito gli scatti retributivi di livello, da titoli di studio o altre forme di certificazione (Andersson e Schager, 1999).

Questo sistema di determinazione delle retribuzioni è rimasto in vita, nel suo insieme, fino al 1977. Esso era congruente con una politica di egualitarismo e appiattimento salariale promossa dal Governo socialdemocratico. Politica che aveva trovato applicazione principalmente negli anni '70, salvo alcune eccezioni, dovute innanzitutto alla competizione sul mercato del lavoro e alla difficoltà da parte delle Agenzie e delle autonomie locali di contenere il turn over di personale specializzato. In generale il Governo dava credito alle richieste delle organizzazioni sindacali per sottoscrivere accordi di contenimento della dispersione retributiva. Tale sistema, nonostante il numero elevato di gradi, non produceva, a causa della politica egualitaria, una elevata differenziazione; gli effetti principali erano invece rilevabili (se confrontati con le retribuzioni nel settore privato) nella rigidità per cui le posizioni meno qualificate erano meglio pagate che non quelle del settore privato, mentre, all'opposto, le posizioni più qualificate lo erano, in generale, di meno.

Verso la fine degli anni '70 questo tipo di situazione incominciò ad essere di fatto insostenibile. Nel 1978 un primo passo verso un graduale cambiamento avvenne con il riconoscimento di fatto di una negoziazione decentrata in cui l'1% degli incrementi salariali contrattuali poteva essere negoziato a livello locale. Le Agenzie e le autonomie locali usarono questa maggiore libertà per variare la differenziazione salariale interna. Il livello di forte formalizzazione e uniformità delle retribuzioni e degli avanzamenti incominciò, da questo momento in poi, a perdere la propria centralità nel governo dei mercati del lavoro interno. Tale sistema sopravvisse comunque di fatto sino al 1989, anno in cui fu sostituito da un sistema basato sulla retribuzione individuale.

Dal 1989 al 1998 infatti, sul piano più generale della contrattazione collettiva i CCNL sono diventati dei **“Contratti Quadro”**: contratti in grado di definire le condizioni generali di lavoro e retributive, lasciando però, su molti aspetti, ampia delega alla contrattazione locale. In materia di retribuzione, nel CCNL si definisce un fondo di incremento dell'insieme delle risorse finanziarie messe a disposizione per i salari. I valori di questo fondo sono di solito definiti a livello centrale come percentuale di incremento sull'attuale retribuzione individuale, mentre la sua effettiva distribuzione è soggetta invece ad un accordo locale. La sola regola distributiva, relativa alla retribuzione individuale presentata nell'“Accordo Quadro”, è quella relativa ad una percentuale che fissa un minimo di incremento garantito. Ad esempio il CCNL siglato alla fine del 1995 per l'Amministrazione Pubblica centrale stabilisce un aumento complessivo del 9,7% per

un periodo di circa 3 anni. Per il primo anno è stabilito un incremento generalizzato dell'1,8%, per il secondo è previsto un incremento del 4%. In questo secondo anno tale incremento del fondo è oggetto di negoziazione locale senza alcuna garanzia per tutti ad avere comunque un incremento retributivo. Nel terzo anno è previsto, sempre nell'accordo centrale, un incremento del 3,3%; anche in questo caso le modalità di come distribuire questo tipo di aumento sono lasciate alla negoziazione locale, ma al contrario del secondo anno una parte di tale aumento (circa i 2/5) dovrà essere garantita a ciascun dipendente (Andersson e Shager, 1999).

### 2.3 Contrattazione locale e salario individuale

Se si considera nell'insieme la recente esperienza della contrattazione collettiva nella Pubblica Amministrazione svedese, tre sono le sue caratteristiche distintive: l'intera attribuzione del salario è definita a livello locale (non è più possibile distinguere come si fa in Italia tra la quota del salario che viene attribuita a livello nazionale e la quota che viene attribuita a livello di Amministrazione); le singole Amministrazioni sono vincolate dal Governo da una procedura di budget che non dà indicazioni precise sulle quote da spendere in personale, in salari, o in altro tipo di istituti; la dinamica retributiva segue una logica di incrementi annuali che ha effetti radicalmente diversi sul tipo di struttura del salario del lavoratore pubblico.

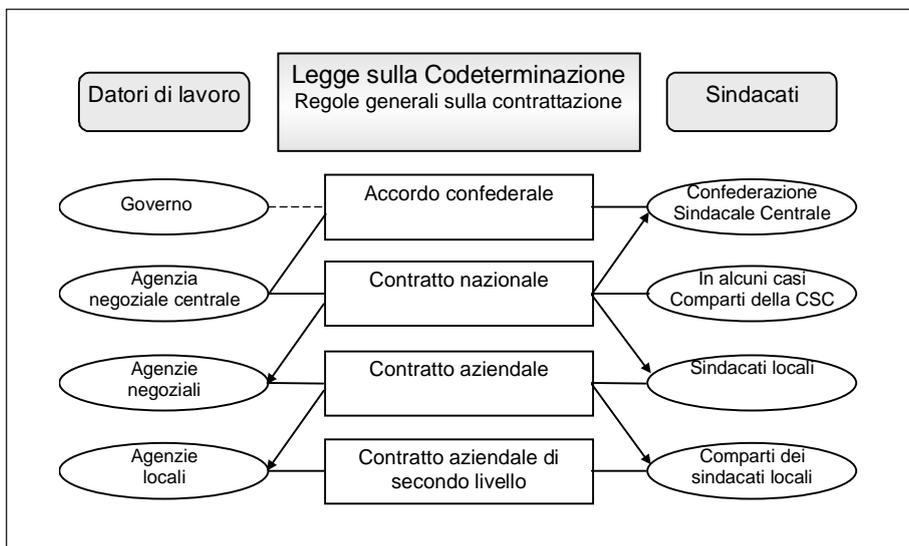
Attraverso uno sviluppo graduale, dalla fine degli anni ottanta al contratto collettivo del 1998, **la contrattazione decentrata è diventata il fulcro del sistema di relazioni sindacali in Svezia**, sia per il settore privato che per quello pubblico. Nel settore pubblico, mentre nel passato tutto era definito a livello nazionale dal Governo e/o dai CCNL (dalle retribuzioni, al numero di occupati per posizione e per gradi all'interno dell'ordinamento professionale), con i CCNL del 1998 molti di questi aspetti sono demandati alla contrattazione locale.

A livello centrale non vi è più spazio negoziale per le retribuzioni, per la classificazione per gradi e livelli (che è stata annullata), per la definizione degli organici e la pianificazione del personale. Molte delle principali leve per la determinazione e il controllo del costo del lavoro, sono oggi fissate a livello locale. Nei contratti del 1998, validi per un triennio fino all'anno 2001, non esistono più indici nazionali di incremento delle retribuzioni, e anche la procedura negoziale tra parti sociali risulta cambiata. Come nel passato, le Confederazioni Sindacali LO, TCO, SACO, si incontrano con il Governo e

con le Organizzazioni dei Datori di lavoro, fissando, per tutti i settori, un indice di crescita delle retribuzioni sulla base dell'andamento dei salari delle imprese esposte alla competizione internazionale. Prima del 1998, da tale indice di crescita le parti sociali stabilivano centralmente, per il pubblico impiego, gli incrementi retributivi annuali e triennali, validi sia a livello nazionale che locale. Con i CCNL del 1998, la responsabilità di mantenere la crescita salariale entro il tasso di crescita delle retribuzioni del privato, è demandata esclusivamente alle singole Amministrazioni.

Spariscono le differenze tra pubblico e privato (quest'ultimo fin dalla metà degli anni '90 aveva già raggiunto un assetto decentrato del sistema di contrattazione). I contratti del 1998 raccomandano, per la contrattazione locale, il tasso di incremento salariale stabilito a livello macroeconomico, fissato per il triennio al 9%, e stabiliscono ancora per alcuni comparti il minimo di incremento retributivo annuale, ma escludono qualsiasi altro tipo di indicazione in grado di vincolare la contrattazione locale. Va ricordato in proposito, specie se si pensa ad un confronto con l'Italia, che il Sindacato Svedese ha, nel settore pubblico, un tasso di sindacalizzazione (circa il 90% della forza lavoro) tra i più elevati del mondo; è organizzato in grandi confederazioni e, a differenza dell'Italia, non soffre della frammentazione e di una serrata competizione tra sindacati; è considerato inoltre un sindacato responsabile, che tiene cioè conto dei vincoli strategici e economici, e degli obiettivi di servizio delle Amministrazioni.

Figura n. 8 - La Contrattazione collettiva nell'Amministrazione Centrale dello Stato



Il CCNL diventa in questo modo un contratto esclusivamente procedurale in cui sono definite la durata – che in Svezia, a differenza dell'Italia, non è sempre la stessa, ma viene fissata dalle parti sociali al momento della firma – i contenuti, le procedure di ricorso nel caso le parti sociali non riescano a raggiungere un accordo a livello locale (in questo caso la contrattazione viene spostata a livello nazionale), l'organizzazione degli orari di lavoro, le norme generali di disciplina di assunzioni e licenziamenti, e altri elementi regolativi di carattere generale.

I CCNL prevedono anche il **monitoraggio attraverso un'analisi centrale sull'andamento delle retribuzioni**, Quest'analisi è condotta dalle Organizzazioni Datoriali, ma i risultati devono essere sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali Nazionali. Il monitoraggio costituisce l'unica forma di verifica centrale delle retribuzioni; il metodo statistico adottato, ad esempio nel comparto delle Amministrazioni centrali, permette di individuare le oscillazioni, per tutte le Agenzie, dei minimi e massimi per ciascun tipo di funzione e gruppo occupazionale (Arbetsgivarerkets, 1999). Tale monitoraggio consente una verifica nel mese di settembre di ogni anno, principalmente finalizzata a permettere alle parti sociali una valutazione prima della nuova tornata negoziale centrale.

La contrattazione locale, a sua volta prevede **più livelli di negoziazione**. Il primo e più importante è quello centrale, di ogni singola Amministrazione, in cui sono negoziate le risorse disponibili e gli organici. Viene stabilito in generale l'indice di incremento delle retribuzioni e i ruoli e le occupazioni da privilegiare, tenendo conto della dinamica retributiva e del turn over degli anni precedenti. In tale processo decisionale sono rilevanti fattori quali lo stato pregresso della dinamica retributiva, la competizione esistente sul mercato del lavoro, gli obiettivi e le risorse disponibili. Il secondo livello è quello delle singole unità o uffici, in questo caso si ha, secondo il sindacato, una vera e propria negoziazione sul tipo di aumento da assegnare a ciascun individuo. Se il singolo non è iscritto al sindacato, si avrà una trattativa personale dell'interessato con l'Amministrazione.

L'autonomia delle Amministrazioni nel definire le condizioni di lavoro e le retribuzioni del personale, è resa possibile, da un lato, dal tipo di procedura di bilancio e **dalle forme di controllo del Governo Centrale**, e, dall'altro, **dall'autonomia impositiva delle autonomie locali (Regioni e Municipalità)**. Rispetto alla stessa tradizione di finanziamento pubblico, prima degli anni '90 in Svezia, non sono oggi definite centralmente, at-

traverso norme o fondi di finanziamento, le quote da spendere in retribuzioni o addirittura su singoli specifici istituti del trattamento retributivo. Le Agenzie e le Amministrazioni locali, sono oggi indipendenti nell'assumere e retribuire il personale, e possono svolgere una propria politica retributiva senza essere direttamente vincolate da decisioni del Governo su singoli aspetti di gestione delle risorse. Nel caso delle Agenzie Centrali, queste devono rispondere al Governo solo sulla base degli obiettivi e delle risorse assegnate, e possono benissimo aumentare le retribuzioni al di sopra del tasso medio di incremento previsto. Per compensare tali aumenti, in questo caso, la singola Amministrazione dovrà però ridurre le spese su altre voci di budget, o procedere ad una razionalizzazione o alla riduzione del personale, o ancora appaltare all'esterno alcune attività e lavori. Difficilmente lo Stato o il Ministero di riferimento, provvederà a ripianare le perdite; è invece molto probabile che terrà conto di un eventuale scostamento del consuntivo rispetto al credito iniziale, quando si tratterà di definire la nuova quota di finanziamento dell'Agenzia per l'anno successivo. In questo caso l'Agenzia potrebbe essere costretta, per recuperare eventuali perdite, a non applicare o ad applicare in modo meno consistente i nuovi incrementi salariali previsti per l'anno successivo.

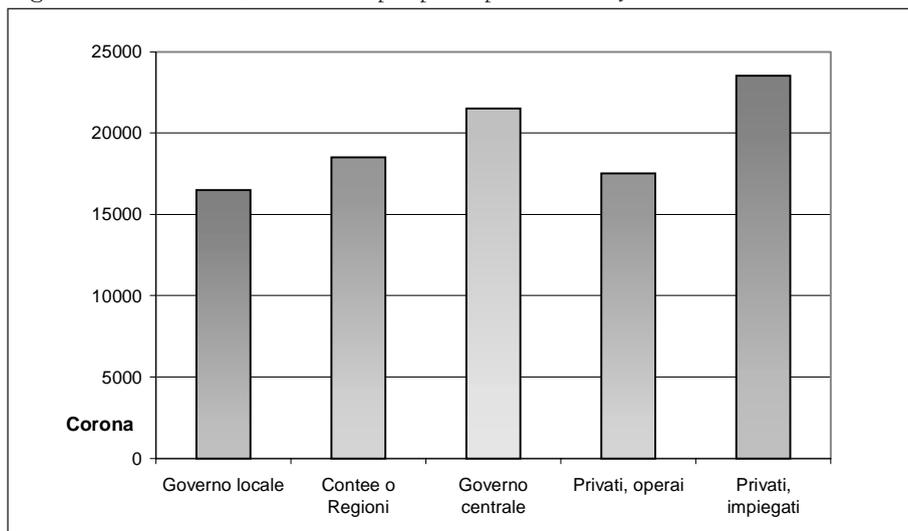
Questi vincoli di bilancio, la necessità che ha l'Amministrazione di rispondere ad uno standard accettabile di qualità del servizio, l'interazione tra i diversi attori (Governo Centrale, Agenzie, Amministrazioni locali, cittadini e contribuenti) stabiliscono, di fatto, un contesto gestionale di tipo privatistico imprenditoriale che si riflette sulle modalità di gestione del personale. Alcune Amministrazioni possono ad esempio rinunciare ad incrementare i salari, per una o più annualità, per tutto o per una parte del personale, per poter meglio investire nel miglioramento di alcuni servizi (va richiamato in questo caso che la Svezia ha un tasso di inflazione bassissimo o quasi inesistente, non superiore comunque all'1,5%). Oppure altre Amministrazioni possono utilizzare parte, o anche l'intera quota da destinare agli aumenti annuali, in favore di altre iniziative di miglioramento delle condizioni di lavoro dei propri dipendenti, come la riduzione degli orari di lavoro per tutti o per parte di essi.

Per ultimo, va ricordato che, per quanto riguarda la politica salariale in Svezia, la dinamica retributiva segue **una logica di incrementi annuali sul salario base** e non su quello variabile. A livello micro economico si hanno di conseguenza scelte in parte in controtendenza rispetto a quanto è stato fatto in altri paesi, in particolare in Italia. Mentre nel caso ita-

liano la nuova politica salariale ha teso ad enfatizzare le forme di retribuzione variabile nello specifico intento di ridurre il peso dei costi indiretti da un lato e di incentivare il lavoro dall'altro, in Svezia si è provveduto ad eliminare per quanto possibile qualsiasi forma di salario variabile e di concentrare la dinamica retributiva sugli incrementi annuali del salario base.

Istituti spesso richiamati dalle nuove teorie del “New Public Management”, quali le retribuzioni per risultati, sono considerati come non soddisfacenti ai fini di una chiara politica retributiva. Infatti, secondo lo stesso datore di lavoro pubblico, il punto debole della retribuzione per risultato, nelle politiche di valutazione quali il “Management By Objective” (MBO), si è dimostrato essere la difficoltà di poter misurare in modo chiaro gli effetti del servizio pubblico. Molte di queste tecniche di misurazione si adattano ai diretti responsabili di un servizio e ai suoi collaboratori, alle funzioni di “line” per intenderci, ma non altrettanto bene a quelle di staff. Laddove sono state sperimentate, le retribuzioni per risultato hanno portato anche ad effetti distortenti, i dirigenti e i loro collaboratori si sono eccessivamente focalizzati sugli obiettivi specifici assegnati, senza considerare altri aspetti altrettanto importanti per la completa e buona realizzazione del servizio.

Figura n. 9 - Retribuzione media per principali settori (febbraio 2000)



Gli incrementi retributivi sul salario base semplificano, secondo le parti sociali svedesi, la struttura del salario e lo stesso sistema di incentivazione del lavoro. Secondo l'Agenzia Negoziale per le Amministra-

zioni Centrali, una dinamica retributiva che ha come maggiore referente il salario base ha contribuito innanzitutto a “pulire” la busta paga delle molte voci aggiuntive, rendendola in questo modo molto più chiara e leggibile. Uno dei rischi del salario variabile è quello di dare origine a più indennità (di posizione, di risultato, ecc.) e a produrre un effetto di dispersione tale da non rendere visibile le ragioni effettive di un eventuale aumento retributivo. Una struttura del salario così definita e dispersa, anche se incentivante, può facilmente condurre ad effetti contrari. Con la formula degli incrementi annuali sul salario base, differenziati sulla base della valutazione delle prestazioni individuali, si ha invece maggiore chiarezza, raggiungendo gli stessi scopi di incentivazione conseguiti con una politica retributiva condotta mediante dinamiche del salario variabile.

La politica salariale implementata attraverso il salario base, può essere a sua volta maggiormente efficace per il controllo del turn over: il lavoratore sarà meno propenso a lasciare l'Amministrazione godendo di uno stato retributivo fisso, che ha effetti sull'insieme dei benefici, diretti e indiretti, del suo rapporto di lavoro. Ne consegue una minore attenzione data agli oneri indiretti, che diventano così la contropartita necessaria all'Amministrazione per controllare il mercato del lavoro in un contesto di scarsità di forza lavoro come quello svedese.

#### 2.4 Retribuzione individuale e valutazione delle prestazioni.

Con l'anno 2000 la strategia retributiva è guidata da nuovi principi quali la flessibilità, il conseguimento dei risultati, la competizione sul mercato del lavoro con il settore privato. Mentre nel passato la determinazione delle retribuzioni avveniva principalmente attraverso la negoziazione centrale e su basi collettive (sistema di graduazione nazionale dei lavori e delle occupazioni, dinamica salariale attraverso automatismi), nell'ultimo decennio l'orientamento si è progressivamente diretto verso la completa autonomia della negoziazione locale e il salario individuale, entrambi considerati prerequisiti indispensabili alla flessibilità. Le scale retributive e gli automatismi determinavano il salario indipendentemente dalle prestazioni e dal rapporto tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. La retribuzione individuale, invece, ha come obiettivo quello di mantenere e acquisire forza lavoro qualificata. Dunque, i risultati della singola Amministrazione, le prestazioni individuali e la competizione sul mercato del lavoro esterno tra Amministrazioni e imprese, di-

ventano i fattori guida nel definire i nuovi criteri attraverso cui operare per retribuire il personale pubblico.

La nuova strategia di politica salariale si propone di arrivare ad un assetto procedurale diverso, innanzitutto attraverso il **dialogo diretto tra Amministrazione e singolo dipendente**, tenendo conto delle sue effettive prestazioni, dell'economia, e delle risorse di ogni singola Amministrazione. Il salario individuale è in questo caso il frutto di un processo negoziale tra la singola Amministrazione e l'individuo, per attribuire la quota di incremento annuale sul salario base. La negoziazione perciò non avviene più per gruppi occupazionali, ma è fatta in generale sul posto di lavoro tra il superiore diretto e il proprio collaboratore. In questo modo la valutazione può assumere carattere di soggettività, ma deve essere comunque fatta in modo appropriato onde garantire la trasparenza e la verifica da parte del valutato e delle organizzazioni sindacali. Per queste ragioni vi è una diffusa domanda di regole in grado di stabilire retribuzioni, che non siano solo flessibili e differenziate, ma soprattutto che siano considerate dall'insieme dei soggetti interessati come eque.

L'importanza della valutazione del personale per stabilire gli incrementi salariali individuali, ha dato origine a più di una raccomandazione sui principi e sui criteri a cui attenersi. Secondo l'Agenzia per la negoziazione del contratto di lavoro per i dipendenti dell'Amministrazione Centrale, sarebbe opportuno che l'intera fase di valutazione e di assegnazione del salario individuale sia preceduta da un accordo locale sulle fasce o altri meccanismi retributivi, nonché sui criteri del sistema di valutazione. L'Amministrazione dovrebbe riformulare, in questa nuova prospettiva, la propria politica retributiva alla luce dell'attuale struttura salariale. Le organizzazioni sindacali e le direzioni locali dovrebbero in questo caso considerare le principali finalizzazioni dell'incremento salariale sulla base di criteri quali: la professionalità e la specializzazione, le attività considerate più critiche non necessariamente dal solo punto di vista professionale, la tensione sul mercato del lavoro e la difficoltà di mantenere o assumere alcune figure con un particolare tipo di competenze e responsabilità, le prestazioni richieste al personale e le esigenze di promozione da esso avvertite. In questo modo, sempre secondo l'Agenzia, la determinazione delle paghe dovrebbe stimolare da parte delle Amministrazioni un piano di sviluppo del personale e dei sistemi di valutazione, finalizzati a promuovere un appropriato sistema di differenziazione retributiva, considerato equo rispetto ai risultati e alle prestazioni conseguite. Ogni lavoratore dipendente dovrebbe essere in grado di conoscere i principi e i criteri che concorrono alla determinazione della propria retribuzione.

Il sistema retributivo e di valutazione così concepito dovrebbe secondo le nuove indicazioni dei datori di lavoro pubblici, **focalizzarsi sugli obiettivi e sulle attività di ciascuna Amministrazione**. Tali obiettivi e attività variano da Amministrazione ad Amministrazione: ne deriva che ciascun sistema ha proprie caratteristiche. Inoltre si riconosce che gli obiettivi possono cambiare con il tempo, cambiando quindi di conseguenza i parametri stessi del sistema di valutazione, anche se quest'ultimo, nella sua architettura, deve mantenere una propria stabilità e dare continuità alla politica salariale nel suo insieme.

Politica salariale e sistema di valutazione devono essere espressione della volontà della direzione, del giudizio che quest'ultima ritiene di attribuire al conseguimento dei risultati e alle prestazioni. Il sistema deve però allo stesso tempo essere conosciuto dai dipendenti, per quanto riguarda l'evoluzione dei criteri e i valori attinenti la valutazione che determinano l'incremento retributivo annuale. In generale si auspica un incremento della comunicazione tra chi svolge compiti di coordinamento e valutazione e chi viene valutato (il dipendente deve essere messo in grado di conoscere tutti gli aspetti della sua retribuzione, tutti i fattori che la influenzano, il risultato della valutazione e i possibili fattori di miglioramento della sua prestazione). Inoltre il management deve essere reso responsabile dei risultati finali, dei costi e dell'intero processo decisionale e di valutazione.

Anche la Federazione delle Amministrazioni regionali ha messo a punto una procedura per tutti i propri associati in cui si mettono in rilievo i punti di svolta del processo di valutazione. Innanzitutto devono essere comunicati ad inizio anno al dipendente gli obiettivi e le principali attività da conseguire; il dirigente o il responsabile dell'unità organizzativa deve trovare un accordo in questa fase sui futuri risultati attesi, quali siano raggiungibili durante il periodo considerato e quali invece si ritengono incerti sulla base dei tempi e delle risorse a disposizione, quali attività e quali risorse impiegare perché tali risultati siano conseguiti. Durante tutto il periodo considerato il dialogo con i dipendenti deve rimanere aperto sino alla valutazione finale, momento in cui il valutatore deve farsi una opinione concreta e documentabile se tali risultati siano stati raggiunti. La valutazione finale non deve contenere giudizi sull'individuo, e deve concentrarsi esclusivamente sugli aspetti inerenti la prestazione. Una volta chiarito tale aspetto, chi ha il compito di valutare deve stabilire una prima ipotesi di incremento retributivo per poi arrivare ad un accordo individuale definitivo attraverso un colloquio finale con l'interessato.

Rispetto all'esperienza italiana le differenze più importanti sono più di una: la valutazione non dà luogo ad un salario di prestazione (performance bonus), ma ad un incremento sulla retribuzione base; la valutazione non prende in considerazione solo parametri oggettivi misurabili quantitativamente, né si fa mai cenno a tecniche MBO (Management By Objective), si riconosce invece che l'analisi delle prestazioni può essere fatta anche su basi esclusivamente qualitative con un rischio di maggiore soggettività interpretativa; non ci si richiama a nuclei di valutazione esterni, la responsabilità della valutazione è del management, solo nel caso in cui il singolo individuo non sia d'accordo sui suoi effetti può richiedere l'intervento dell'organizzazione sindacale o ricorrere in arbitrato; la valutazione dà luogo, infine, ad un accordo tra il singolo individuo e la direzione dell'Amministrazione.

**Le organizzazioni sindacali condividono e allo stesso tempo sono state artefici di tale tipo di impostazione.** A differenza di quanto è avvenuto in altri paesi la retribuzione e la valutazione individuale non ha visto in Svezia l'opposizione o la diffidenza delle rappresentanze sindacali. Mentre i datori di lavoro enfatizzano principalmente gli effetti sulla differenziazione retributiva, i sindacati tendono a privilegiare i maggiori risultati di equità che in questo modo sono stati raggiunti. Secondo i sindacati le retribuzioni sino ad ora non si sono differenziate di molto mentre è invece cambiato il modo con cui sono attribuite: il dipendente è pagato in modo più giusto di prima sulla base del lavoro effettivamente svolto e dei risultati conseguiti. Secondo i sindacati tale tipo di equità retributiva è resa possibile solo grazie alla valutazione e retribuzione individuale. In questo modo il lavoratore viene direttamente a conoscenza delle ragioni per cui gli è attribuito un aumento sul salario base: con le procedure di valutazione viene instaurata una comunicazione formale tra Amministrazione e lavoratore prima della negoziazione individuale sul salario.

Tale modo di procedere, sempre secondo le organizzazioni sindacali, non è facile. Diventa difficile per il management, stabilire in questo modo una propria politica retributiva a livello locale, proprio perché sino a pochi anni prima, gran parte delle scelte retributive venivano fatte centralmente. Non è facile da questo punto di vista formare i dirigenti e stabilire efficaci sistemi di valutazione. Sino ad oggi questi ultimi non sono molto diffusi, nell'Amministrazione Centrale solo alcune Agenzie si sono dotate ad esempio di sistemi di valutazione. I criteri che di solito il sindacato suggerisce sono quelli propri della job evaluation, della

responsabilità dei compiti, della verifica dei risultati, e anche (perché no), quando è stato l'ultima volta che un individuo ha avuto l'ultimo aumento di paga.

Anche il sindacato ha proprie difficoltà nel gestire la nuova politica retributiva. Di solito, con o senza sistemi di valutazione, il sindacato fa una propria proposta sugli aumenti da attribuire a titolo individuale in ciascun posto di lavoro. Tale tipo di attività esige un coordinamento sui possibili incrementi retributivi sia a livello nazionale che a livello locale. Per quanto riguarda quest'ultimo livello, vengono siglati specifici accordi con il datore di lavoro, valutando anche le specifiche differenze tra i lavoratori e la correttezza dei risultati.

## 2.5 I casi considerati

Due casi empirici di gestione del personale pubblico in Svezia possono contribuire meglio ad evidenziare alcuni problemi di implementazione di tale politica salariale. Il primo caso considerato è stato quello della **Municipalità di Taby**. Comune di medie dimensioni alla periferia di Stoccolma con circa 60.000 abitanti e 3.000 addetti. Come è già stato ricordato nelle pagine precedenti, gli insegnanti (asili nido e per l'infanzia, scuola elementare, media e media superiore) costituiscono il nucleo di gran lunga più numeroso dei dipendenti comunali. Le interviste si sono concentrate sui temi inerenti la definizione della retribuzione individuale per questi ultimi e per coloro che svolgono assistenza agli anziani, come le infermiere e le assistenti sociali. L'incontro è avvenuto con il responsabile del personale, con due Head master responsabili del settore scuola, e con il responsabile per la direzione del personale dei dipendenti comunali presso i servizi di assistenza.

I problemi principali di un Comune come quello di Taby sono inerenti in primo luogo all'indice piuttosto elevato di anzianità media dei dipendenti (48 anni) e alla difficoltà di reclutare personale specializzato, docenti e infermieri, sul mercato del lavoro. I criteri di selezione e valutazione sono, se si guarda a questo tipo di contesto del mercato del lavoro interno, finalizzati alla ricerca di personale in età non avanzata, qualificato, capace di buone prestazioni. Le difficoltà a reclutare personale con queste caratteristiche, hanno di fatto obbligato l'Amministrazione a perseguire, fin dal momento dell'assunzione, una politica di alti salari. I nuovi assunti, di conseguenza, sono entrati con livelli salariali proporzional-

mente più alti degli altri dipendenti già occupati, dando luogo ad uno squilibrio tra il consolidato del passato, la gestione delle carriere e degli incrementi annuali sino ad allora praticata, e la situazione retributiva dei nuovi entrati.

L'introduzione di un sistema di incrementi annuali di tipo individuale-differenziato, grazie alla graduale introduzione di nuovi sistemi di valutazione delle prestazioni, ha in parte contribuito a risolvere tale squilibrio. In questo modo vengono stabiliti avanzamenti retributivi rilevanti solo a quei dipendenti, siano essi nuovi assunti o meno, che hanno conseguito buone prestazioni, e non più sulla base dei titoli formali acquisiti o dell'anzianità di servizio. Il sistema retributivo si va così in parte gradualmente riequilibrando: i più meritevoli avanzano nella scala salariale indipendentemente dalla data di assunzione. I dipendenti meritevoli in servizio già da tempo hanno in questo modo la possibilità di riacquistare uno status salariale proporzionalmente migliore, rispetto a quei dipendenti nuovi assunti che sono stati considerati con un valore di merito inferiore.

Il sistema di valutazione non è unico, infermieri e personale insegnante sono valutati con criteri diversi. Tale diversità segue in parte le differenze esistenti nella contrattazione collettiva, che dà origine a contratti nazionali per gruppi occupazionali. Per le infermiere, non molto numerose rispetto agli insegnanti, sono stati concordati con il sindacato e con le stesse interessate, i seguenti criteri: capacità di decisione, affidabilità, abilità nel lavoro, autonomia, capacità di lavorare in équipe, di pianificare il lavoro, di creare un clima di fiducia con l'utente, di accettare il cambiamento e la rotazione dell'utenza, di fare scelte di priorità nell'esercizio del proprio lavoro.

Più numeroso il gruppo di insegnanti; esso è suddiviso tra quelli che lavorano nei licei e quelli che lavorano nelle altre scuole (dall'esperienza sono per ora escluse le insegnanti di scuola materna). I primi sono circa 80 a cui si devono aggiungere 25 assistenti e 11 head master (ruolo solo in parte simile al preside in Italia, gli head master dedicano una parte del loro tempo all'insegnamento). I secondi sono circa 650 a cui vanno aggiunti 18 assistenti, 18 segretari amministrativi, 17 head master. Per questo secondo gruppo, la valutazione delle prestazioni e l'applicazione del salario individuale è già in corso da quattro anni. Essa viene condotta dagli head master sulla base dei seguenti criteri: orientamento all'utente, capacità di guida e di coinvolgimento degli alunni, pianificazione dell'insegnamento, autosviluppo, responsabilità verso la comunità di alunni e ge-

nitore (con tale criterio si prendono in considerazione fattori di valutazione quali capacità di ascolto, tolleranza, coraggio civile), orientamento al processo di lavoro (si considerano, in questo caso, fattori quali l'attenzione al funzionamento della scuola nel suo insieme, il contributo alla soluzione dei problemi scolastici e l'attitudine al miglioramento).

L'attività di valutazione degli insegnanti è quella più sperimentata ed è innanzitutto indirizzata ad incentivare, oltre alla diretta interazione con gli alunni, anche la partecipazione alla gestione della scuola e, in particolare, le attività amministrative e il rapporto con la comunità locale. La valutazione dà origine a tre tipi di incrementi annuali (alto, medio, basso), esercitati su circa 20 livelli retributivi. Essa viene fatta dai rispettivi head master, e viene a sua volta verificata da un comitato che comprende gli stessi valutatori.

I problemi più rilevanti, secondo gli intervistati, dopo questi quattro anni di sperimentazione, sono principalmente tre: quelli inerenti la verifica dell'attività dei valutatori, che fa emergere una percezione dei diversi item della valutazione, non sempre omogenea; il carico di lavoro dei valutatori; le modalità di conduzione dei colloqui in cui si discutono i risultati della valutazione. Dopo quattro anni di esperienza, la valutazione di circa 700 persone risulta essere un impegno e un investimento non indifferente da parte dell'Amministrazione. Inoltre il numero del personale coinvolto, ma anche le specifiche che si vogliono conseguire sul piano della qualità del sistema (ad esempio, una adeguata formalizzazione dei criteri e delle procedure, e il conseguimento di una metodologia dell'intervista per non lasciare la valutazione alla semplice iniziativa dei singoli) cambiano le stesse modalità di lavoro e di gestione di tutto il personale scolastico.

Il secondo caso riguarda una delle Agenzie dell'Amministrazione Centrale: il "**National Food Administration**", Agenzia con circa 300 dipendenti che svolge principalmente una attività di controllo sui generi alimentari, stabilisce standard di verifica della loro integrità e conduce ispezioni. La forza lavoro è composta in maggioranza da personale ad alta qualificazione, principalmente professionisti: a differenza dei Comuni, in questo caso esiste un solo contratto collettivo nazionale di riferimento. Come per il Comune di Taby, l'incontro si è svolto con la direzione del personale su temi, riguardanti le politiche salariali del personale.

In questo caso, gli incrementi salariali annuali per i dipendenti dell'Agenzia vengono stabiliti ogni anno, sulla base un accordo locale tra Am-

ministrazione e Sindacati, che stabilisce una quota annuale da investire in aumenti retributivi. In tali accordi, la Direzione e i Sindacati stabiliscono anche il minimo e il massimo di incremento retributivo, e quali gruppi occupazionali, posizioni o ruoli privilegiare. Tale tipo di accordo è preceduto dalla definizione del budget previsionale, discusso e preparato attraverso una procedura in cui vengono definiti gli obiettivi e le risorse per ciascuna area (l'Agenzia è suddivisa in 5 aree) e ufficio. Partecipano a questa procedura tutti i 20 dirigenti dell'Agenzia, gli stessi a cui è demandato il compito di valutare e attribuire gli incrementi annuali ai propri collaboratori.

In questo caso, l'attribuzione degli incrementi annuali e la valutazione del personale dipendente, avviene in modo molto più empirico che non nel Comune di Taby. La definizione dell'ammontare complessivo delle risorse da attribuire ad aumenti retributivi, avviene sulla base delle spese e della distribuzione dell'anno precedente, a cui si aggiunge una quota stimata sulla base delle risorse dell'Agenzia e degli impegni economici per l'anno successivo. I dirigenti hanno la completa responsabilità e autonomia, per quanto riguarda la propria funzione di competenza, nell'attribuzione degli incrementi annuali. Essi sono a conoscenza dei salari di tutti i dipendenti, conoscono in generale il loro curriculum e le loro performance. La valutazione viene condotta senza alcun tipo di sistema strutturato e senza l'adozione di criteri definiti e molto formalizzati. Unico aspetto formale sono delle linee guida molto generali che invitano chi valuta a premiare l'efficienza, la collaborazione, il fare bene il proprio lavoro. Tali linee guida sono stabilite dalla Direzione dell'Agenzia, sono concordate con il sindacato e lo stesso sindacato, che se lo ritiene opportuno, partecipa al processo di valutazione e comunque interviene in caso di contestazione.

L'intero iter di valutazione si costituisce ed è legittimato grazie ad una costante interazione con il valutato. Un primo colloquio viene tenuto, dal valutatore, ancora in fase di costruzione del budget. In questa fase si rilevano e si discutono anche le aspettative del personale, oltre che un piano di attività annuale e il complesso di risorse disponibili per l'unità operativa interessata. Un secondo colloquio avviene al momento della decisione sulle quote di salario individuale da attribuire a ciascuno. In tale incontro si discutono i risultati, il tipo di valutazione e il tipo di incremento retributivo da attribuire. I singoli dirigenti sono completamente autonomi nella valutazione, non esistono criteri prestabiliti, la direzione del personale svolge semplicemente un ruolo di servizio, mette insieme la li-

sta delle richieste di aumento fatte dai rispettivi dirigenti e ne verifica la compatibilità con le risorse finanziarie attribuite, per quell'anno, ad aumenti retributivi. Nel caso di scostamenti, rispetto a quanto stabilito, chiede ai direttori una revisione, senza intervenire nel merito della valutazione.

Nicole Lanfranchi

## I dirigenti dello Stato in alcuni paesi OCSE. Gestione e principali problemi di riforma

### 3.1 Introduzione

È sempre più evidente che i dirigenti pubblici svolgono un ruolo chiave nel realizzare le riforme amministrative. Molte di queste, sebbene ben concepite e progettate, hanno fallito nella fase di attuazione: in parte a causa di una insufficiente competenza e comprensione del cambiamento e di come ottenerlo in tutte le sue fasi di realizzazione. In un nuovo contesto economico, il ruolo del dirigente non è più semplicemente quello di gestire le persone, di intervenire sull'avanzamento delle carriere, né quello di stabilire la retribuzione e altre condizioni di lavoro. Essi devono gestire il cambiamento e affrontare argomenti del tutto nuovi come la competitività e lo sviluppo del vantaggio competitivo basato sulle migliori prestazioni delle risorse umane.

Negli ultimi anni si è assistito alla ricerca di una “nuova gestione pubblica”. Una delle ragioni di questa ricerca sono state le scarse prestazioni dell'Amministrazione caratterizzate da un basso grado di soddisfazione da parte dei cittadini, da spese superflue e da un deficit fuori controllo. Nell'insieme la nuova gestione pubblica implica: responsabilità dei massimi dirigenti; maggiore autonomia per Dipartimenti ed enti, ricerca di prestazioni e utilizzo di standard delle prestazioni; disciplina di bilancio, utilizzo di competenze manageriali provenienti dal settore privato, organizzazione gerarchica più piatta, e, in alcuni paesi, gestione orientata ai risultati. In questo nuovo quadro istituzionale, è necessario rinnovare alcune delle competenze tradizionali dei dirigenti inappropriate rispetto alle nuove esigenze di un'Amministrazione Pubblica efficiente. Ma soprattutto, la priorità assoluta sta nel creare un sistema che: consenta l'assunzione e il mantenimento di dirigenti con le adeguate capacità e competenze; fornisca a questi dirigenti gli strumenti per guidare i cambiamenti nelle proprie Amministrazioni, gestendo il proprio personale secondo il bisogno dell'ente e raggiungendo i risultati attesi.

In molti paesi OCSE<sup>1</sup> che hanno introdotto una “nuova gestione pubblica”, le conseguenze sulle regole e sui principi che si applicano alla dirigenza hanno punti in comune. La tradizione è stata modificata verso una maggiore contrattualizzazione del pubblico impiego. Questo spostamento è avvenuto in una duplice direzione: da un lato, la tendenza verso una maggior individualizzazione di termini e condizioni di impiego, inclusi i contratti individuali; dall’altro, orientamento verso un approccio individuale alle responsabilità di lavoro. In questo documento ci concentreremo su uno dei cambiamenti principali introdotti nei sistemi gestionali pubblici, vale a dire la contrattazione in base alle prestazioni. Questo sviluppo ha avuto notevoli implicazioni per i nuovi requisiti di competenze e le modalità di assunzione per i dirigenti pubblici.

### 3.2 Il rapporto di lavoro a prestazione

Questo modello si basa su una cultura interna che consenta ai dirigenti di gestire le risorse, in contrapposizione al modello dell’amministrativo che vede nella conformità a norme e regolamenti la funzione principale di chi dirige. Lo scopo è quello di consentire ai dirigenti di gestire in termini simili alle loro controparti del settore privato. Abbastanza spesso, in molti paesi, i contratti di prestazioni individuali vengono sottoscritti fra il Ministero delle Tesoro (Ministry of Finance) e il Capo dell’Amministrazione con ampia flessibilità nella gestione delle Risorse Umane e finanziarie. Con questo tipo di orientamento, si possono identificare cinque gradi di gestione per risultati (OECD, 1995).

1. “Performance reporting”: è una pubblicazione sistematica di dati e risultati per i cittadini e i clienti.

2. “Performance objectives”: fanno compiere al processo un notevole passo avanti, specificando in anticipo i risultati attesi.

3. “Performance auditing”: verifiche ufficiali delle prestazioni da parte del Governo o degli enti riguardanti le loro prestazioni esaminate dai revisori.

4. “Performance contract”: vi si specificano i risultati che un Ente o un dirigente si è impegnato a ottenere con le risorse concordate. Il contratto firmato è impostato in base a negoziazioni fra un Ente di spesa e un Organo Centrale (come il Dipartimento del Bilancio) o fra un Ente e i suoi dirigenti.

5. “Result oriented budgeting”: è un contratto implicito che lega le risorse fornite ai risultati attesi e concordati.

<sup>1</sup> Si vedano nell’allegato 1 gli esempi di riforme della Dirigenza dello Stato

Perché l'approccio contrattuale sia efficace deve passare attraverso la verifica del successo o del fallimento dei risultati. In questo modo, i contratti devono essere integrati nel resto del sistema gestionale. Negli Stati dove l'approccio contrattuale è più avanzato, ai dirigenti è stato dato un messaggio molto diretto: "questo è il vostro compito e questi i poteri per realizzarlo, eseguitelo, fate rapporto a intervalli regolari e la vostra remunerazione ed impiego sarà in relazione alle vostre prestazioni".

In base a questi sviluppi e all'introduzione graduale del contratto di prestazioni nel settore pubblico, sembra che il dirigente debba svolgere un ruolo chiave nel caso particolare dei contratti di prestazioni (punto 4) e del budget orientato al risultato (punto 5). Questo nuovo ruolo può essere efficace soltanto se viene associato ad un contratto d'impiego appropriato per i dirigenti come nel caso della Nuova Zelanda che, fra i paesi dell'OCSE, è considerata il paese con il sistema più completo in termini di flessibilità di Gestione delle Risorse Umane dirigenziali.

### 3.3 Il caso della Nuova Zelanda

*Poteri e responsabilità dei dirigenti.* In Nuova Zelanda, ogni Dipartimento fa capo ad un Ministro ed è guidato da un Capo Dipartimento; i Ministri sono gli **acquirenti** dei risultati e i dirigenti sono i **fornitori** di questi risultati. Ai dirigenti è stata data effettivamente carta bianca per gestire il loro Dipartimento e lo State Sector Act è intenzionalmente breve nell'elencare i loro poteri e responsabilità (cioè ad essi è stata data l'indipendenza manageriale in tutte le decisioni relative al rapporto di impiego, inclusa la nomina, la promozione, il trasferimento o il licenziamento di qualsiasi impiegato). Essi hanno la responsabilità personale per il livello di prestazioni della sezione e per quello che devono fare da contratto e come conseguenza sono responsabili di qualunque tipo di fallimento.

*Il contratto annuale di prestazione individuale.* Una volta nominati, i responsabili di Dipartimento negoziano un contratto di prestazioni annuale con il ministro. Questo tipo di contratto specifica i risultati che devono essere raggiunti dai Dipartimenti e prevede espressamente che il dirigente accetti la responsabilità personale in proposito. I Responsabili di Dipartimento sono nominati fino ad un periodo di cinque anni e le loro prestazioni sono verificate ogni anno. La valutazione annuale richiede due procedimenti separati: a) gli obiettivi sono stabiliti in anticipo; b) le prestazioni effettive sono verificate su quanto è stato precedentemente

stabilito. In questo modo i risultati effettivi sono la base per valutare le prestazioni dei Capi Dipartimento, e molti di loro preparano delle verifiche intermedie durante l'anno sui lavori che sono stati concordati. Il rischio in questo tipo di gestione è che i dirigenti trascurino altre responsabilità (oppure non forniscano un prodotto o un servizio specifico) non dichiarate nel contratto. Da ultimo ma non meno importante, c'è la possibilità per il vertice politico-amministrativo di sospendere il contratto se i risultati ottenuti dal Capo Dipartimento sono al di sotto di quanto è stato concordato in precedenza.

*Nuove capacità e competenze.* Perché tale sistema funzionasse era necessaria una nuova cultura manageriale. La principale preoccupazione in proposito stava nel rigido sistema di classificazione del lavoro e nella procedura assunzioni che privilegiava i candidati interni. Le nuove capacità derivanti dalle riforme includevano:

- nuove capacità finanziarie, a causa dell'introduzione della contabilità per competenza;
- capacità gestionali di carattere generale, a causa del decentramento delle responsabilità;
- capacità di gestire le risorse umane;
- capacità contrattuali, per la definizione dei contratti di fornitura nei confronti dell'acquirente politico-amministrativo;
- capacità di consulenza politica, a causa della costante pressione sulle risorse per ottenere di più con meno.

*Gli ultimi sviluppi.* La Commissione per il Settore Pubblico mira a far lavorare i Dipartimenti in modo più completo ed integrato con il piano, ideato per creare un maggior allineamento dell'attività dei Dipartimenti con gli obiettivi strategici del Governo. A questo scopo verrà presto avviato un programma pilota chiamato CAP (Capability, Accountability and Performance-capacità, responsabilità e prestazioni). Per i Dipartimenti pilota l'attuale sistema di valutazione delle prestazioni verrà sostituito da un sistema che considera sia una visione retrospettiva delle prestazioni (considerando una gamma più ampia di attività di quella attuale) sia una prospettiva delle capacità (quanto ben attrezzato è un Dipartimento per raggiungere il suo obiettivo nel medio termine). In breve, il nuovo sistema dovrebbe essere più adatto ai bisogni dei ministri e quindi maggiormente basato sulle interazioni tra uffici e Dipartimenti rispetto al sistema attuale.

### 3.4 Un percorso diverso nel Regno Unito

Nel Regno Unito il cambiamento nei contratti di lavoro del settore pubblico è stato molto più lento e vario. Formalmente, c'è ancora un singolo datore di lavoro nel settore pubblico e i dirigenti vengono ancora assunti con contratti a tempo indeterminato. Tuttavia, l'approccio verso contratti individuali per dirigenti è emerso quando il settore pubblico è stato diviso in Dipartimenti principali e in Agenzie, e gli enti esecutivi rientravano nel Next Steps Programme (per prestazioni di servizi secondo l'accordo strutturale). I capi delle Agenzie erano nominati con contratti a termine su una base iniziale di 3-5 anni, mentre i dirigenti dei Dipartimenti mantenevano contratti a tempo indeterminato.

Nel documento *Modernising Government White Paper* del marzo 1999, il Governo ha presentato cinque punti fondamentali. Il quinto punto viene definito come segue: "valorizzeremo il settore pubblico, non lo denigreremo". Esso implica essenzialmente incoraggiare l'innovazione perché per troppo tempo i servizi pubblici sono stati restii ad assumersi dei rischi, non avendo alcun incentivo per la sperimentazione. Al fine di affrontare questo tipo di prospettiva, si stanno considerando i sistemi retributivi per trovare nuovi modi di lavorare e ricompensare i dirigenti pubblici. Il Governo incoraggia i dirigenti pubblici a sperimentare nuove forme di gestione in quelle particolari aree dove ci possono essere deroghe alle regole normali. Essi potranno introdurre anche nuovi bilanci – "Invest to save Budget" e "Capital Modernisation Fund" – destinati a promuovere l'innovazione. Inoltre, un nuovo Centro per gli Studi gestionali e politici del "Cabinet Office" (Presidenza del Consiglio), responsabile dell'intera formazione, assicurerà che i dirigenti attuali e futuri del settore pubblico siano a contatto con le idee più innovative, inerenti la gestione e la leadership.

In base a questi esempi emerge chiaramente che la flessibilità diventa un requisito essenziale. In altre parole, i contratti basati sulla prestazione o la gestione orientata ai risultati, non possono operare in maniera appropriata se essi non sono appoggiati da strumenti adeguati, in particolare nella Gestione Risorse Umane, in particolare la selezione e la definizione dei contratti di impiego per i dirigenti. Aree come selezione, allocazione, pianificazione delle carriere, mobilità e licenziamento devono essere personalizzate per soddisfare i bisogni degli enti in modo che si possa attuare un sistema più efficiente di gestione delle risorse.

La tabella che segue riporta alcune delle caratteristiche principali dei sistemi di gestione della dirigenza pubblica in un numero selezionato di

paesi OCSE. Non c'è una grande differenza fra questi sistemi, eccetto per la Francia. I sistemi presentati riguardano un approccio relativamente centralizzato alla gestione del settore pubblico. In verità la gestione decentralizzata non significa automaticamente assenza di coordinamento a livello centrale. I governi tendono a bilanciare flessibilità e coordinamento e a mantenere alcuni valori fondamentali. Ad eccezione della Francia, tutti i sistemi presentano procedure di assunzione aperte all'esterno per quanto riguarda le principali posizioni dirigenziali. Tale tipo di indirizzo è confrontato con la necessità di rispondere al bisogno delle Amministrazioni di assumere il personale migliore (cioè con le competenze e le capacità richieste) per una data posizione. La Francia viene presentata perché illustra un approccio alla carriera in cui il servizio pubblico viene gestito come un sistema più o meno chiuso. In questo sistema, oltre alla Francia, Belgio e Giappone sono forse gli esempi più puri in cui l'accesso a posizioni superiori è fatto in base alla promozione interna, c'è un percorso di carriere chiaramente definito e non c'è un processo di selezione formalizzato (ad esempio colloqui o una commissione di valutazione).

In contrasto con il modello del sistema di carriere chiuso, gli altri paesi hanno dei sistemi a concorrenza aperta per ricoprire i posti vacanti e nessuna condizione di qualifica formale per accedere a posizioni superiori (come ad esempio richieste predefinite di titoli di studio o di precedenti esperienze di servizio nell'Amministrazione). I metodi di selezione tendono a rispecchiare quelli del settore privato. Ad esempio, in genere esiste una procedura di colloquio e molti paesi utilizzano per la valutazione consulenti esterni.

*Tabella 4 - Caratteristiche principali dei sistemi di assunzione per posizioni dirigenziali*

Caratteristiche	Australia	Canada	Francia	Olanda	Nuova Zelanda	Regno Unito	Stati Uniti
Assunzione e promozioni centralizzate	Sì	Sì per i due livelli dirigenziali superiori, no per i tre inferiori	Sì	Sì	No	No (ma inco-raggiamento centrale)	No (ma inco-raggiamento centrale)
Sistema di reclutamento "aperto"	Sì, con ricerca sul mercato delle competenze necessarie a ricoprire le posizioni richieste	Sì	No, ricerca interna	Sì, con ricerca sul mercato delle competenze necessarie a ricoprire le posizioni richieste	Sì, con ricerca sul mercato delle competenze necessarie a ricoprire le posizioni richieste	Sì, con ricerca sul mercato a discrezione del responsabile del reclutamento	Sì, con ricerca sul mercato o all'interno della PA
Sistema separato di qualifiche e retribuzioni dirigenziali	Sì	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì
Modalità del contratto di lavoro	Contratti a tempo determinato rinnovabili	Contratti a tempo indeterminato	Assunzione a tempo indeterminato	Contratti a tempo indeterminato	In gran parte contratti a tempo determinato	Sia contratti a tempo determinato che in-determinato	In gran parte contratti a tempo in-determinato

### 3.5 Sviluppo di contratti a tempo determinato e retribuzione per risultato

Il tipo di contratti di assunzione è un fattore determinante nell'attuazione della "nuova gestione pubblica". In effetti, il cambiamento più radicale è il crescente utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato per posizioni dirigenziali, come pure per altre categorie di impiegati. Tale cambiamento è stato attuato insieme a una modifica culturale radicale sia da parte del datore di lavoro sia da parte degli impiegati. Le nozioni di carriere illimitate e di organizzazioni illimitate sono molto diffuse nel settore pubblico ed hanno implicazioni significative sulle politiche delle Risorse Umane. Sia le organizzazioni che gli impiegati stanno cercando strade più flessibili. Il cambiamento implica che alcune persone dovranno probabilmente spostarsi dal settore pubblico a quello privato e poi lavorare di nuovo per un Ministero o un Ente pubblico.

Un mercato globale con remunerazioni potenzialmente alte per i talenti migliori renderà le retribuzioni meno eque. Alcuni si lamentano che gli studenti più brillanti non stanno più cercando lavori nel settore pubblico e si stanno orientando verso quello privato, e si ha interesse a che i salari superino il necessario per attirare e motivare i futuri dirigenti. Attualmente, in tutti i paesi OCSE, il settore pubblico è l'unica parte dell'economia in cui la dispersione dei salari non è aumentata (Tab. 5). La ragione è semplice: da una parte ci sono code di persone per lavori di basso livello, che creano un notevole incentivo a risparmiare denaro con appalti ed esternalizzazioni; dall'altra parte i governi non possono pagare salari elevati a persone valide nelle posizioni più importanti. In quest'ultimo caso essi spesso assumono dei consulenti. L'unica eccezione osservata nella tabella allegata è l'Australia, dove la dispersione di retribuzioni è aumentata nel 1998, perché i salari più alti sono cresciuti più di quelli bassi (come indicato dall'aumento nel rapporto tra nono decile e mediana, nella Tabella 5). Questo potrebbe essere interpretato come un primo impatto della politica retributiva sui reali salari dei dirigenti

Tabella n. 5 - Dispersione dei salari nel settore pubblico<sup>1</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>2</sup>
<b>Australia</b>								
D9/D1	3.11	3.10	3.20	3.43	3.32	3.72	3.61	4.13
D9/D5	1.59	1.58	1.58	1.58	1.58	1.57	1.62	1.54
D5/D1	1.96	1.96	2.01	2.16	2.10	2.37	2.23	2.68
<b>Finlandia</b>								
D9/D1	2.28	2.26	2.23	2.33	2.37	2.33	2.32	2.27
D9/D5	1.70	1.71	1.71	1.72	1.73	1.72	1.75	1.71
D5/D1	1.33	1.32	1.32	1.35	1.37	1.35	1.33	1.33
<b>Francia</b>								
D9/D1	2.42	2.41	2.39	2.41	2.38	2.36	2.40	2.41
D9/D5	1.58	1.53	1.56	1.59	1.60	1.59	1.61	1.62
D5/D1	1.58	1.54	1.51	1.52	1.49	1.48	1.49	1.49
<b>Ungheria</b>								
D9/D1	..	..	..	..	3.55	3.54	3.69	3.46
D9/D5	..	..	..	..	1.96	1.94	2.05	1.98
D5/D1	..	..	..	..	1.81	1.82	1.79	1.75
<b>Islanda</b>								
D9/D1	2.83	2.99	2.96	2.82	..	..	..	..
D9/D5	1.66	1.63	1.63	1.62	..	..	..	..
D5/D1	1.73	1.83	1.78	1.75	..	..	..	..
<b>Olanda</b>								
D9/D1	..	..	..	2.45	2.49	2.34	2.33	..
D9/D5	..	..	..	1.75	1.82	1.64	1.64	..
D5/D1	..	..	..	1.40	1.37	1.43	1.42	..
<b>Polonia</b>								
D9/D1	..	..	..	..	3.17	3.14	3.16	..
D9/D5	..	..	..	..	1.93	1.94	1.94	..
D5/D1	..	..	..	..	1.64	1.62	1.63	..
<b>Svezia</b>								
D9/D1					1.80	1.82	1.83	1.87
D9/D5					1.49	1.49	1.49	1.52
D5/D1					1.21	1.22	1.22	1.23
<b>Regno Unito</b>								
D9/D1	..	..	2.81	2.79	2.75	2.71	2.72	2.69
D9/D5	..	..	1.66	1.67	1.64	1.62	1.62	1.58
D5/D1	..	..	1.69	1.68	1.68	1.67	1.68	1.70

<sup>1</sup> Governo centrale per Finlandia, Francia, e Svezia.<sup>2</sup> Nel 1998 per l'Australia.

Dopo l'introduzione della retribuzione legata alle prestazioni (o retribuzione di merito) per gli impiegati pubblici in alcuni paesi OCSE negli anni Novanta, si osservava che a) molti paesi non riuscivano a correlare retribuzione e prestazioni; b) gli impiegati spesso opponevano resistenza alla differenziazione di retribuzione. Gli argomenti principali contro la retribuzione correlata alle prestazioni individuali, riguardavano la difficoltà della loro misurazione, come per quelle collettive. Alcuni paesi, però, hanno cercato di cambiare questo atteggiamento, riuscendo solo in parte nell'intento di correlare le retribuzioni con le prestazioni.

### 3.6 L'esperienza norvegese della retribuzione per meriti dei massimi dirigenti nel Governo centrale basata sul contratto di prestazioni

Nel 1990, il Governo norvegese decise di escludere dal sistema centralizzato di determinazione delle retribuzioni, le più elevate cariche dirigenziali nell'Amministrazione del Governo centrale. I massimi dirigenti dovevano avere il loro sistema retributivo e di conseguenza, condurre negoziazioni individuali e firmare contratti separati riguardanti obiettivi e risultati. Lo scopo era quello di garantire premi fino al 20 per cento dal salario di base in caso di risultati favorevoli e l'eliminazione della retribuzione per meriti in caso di risultati insufficienti. Il processo era il seguente:

- ogni anno, il dirigente e il proprio superiore dovevano sostenere un colloquio di valutazione delle prestazioni;
- la retribuzione per meriti doveva essere determinata sulla base di questo colloquio;
- l'entità del premio individuale doveva essere tenuta segreta (era particolarmente importante nel caso di prestazioni scarse);
- il colloquio di valutazione era la base per la formulazione del contratto e per la decisione riguardante la retribuzione per meriti.

Gli obiettivi della nuova strategia retributiva per massimi dirigenti erano chiaramente specificati: a) riduzione delle differenze retributive fra dirigenti del settore privato e pubblico; b) maggiore mobilità dei dirigenti fra il Governo centrale e il settore privato; c) specificazione dei risultati attesi per i dirigenti.

Dopo che tale sistema è rimasto in vigore per circa otto anni, è possibile avere un'idea più chiara dei risultati. Il primo risultato è che il livel-

lo retributivo dei dirigenti pubblici, è cresciuto meno rispetto a quello del settore privato. In realtà, i dirigenti privati hanno registrato retribuzioni sostanzialmente più elevate rispetto ai dirigenti pubblici in questo periodo. Laddove la retribuzione annua è aumentata l'8-9 per cento nel settore privato, l'aumento nel settore pubblico è stato inferiore al 3 per cento. Più sorprendentemente la retribuzione dei massimi dirigenti è aumentata, in media, meno di quanto sarebbe aumentata se il sistema precedente fosse stato ancora in vigore. Una spiegazione semplice è che i dirigenti non hanno più i sindacati ad assisterli nelle negoziazioni ed avrebbero bisogno di più esperienza o formazione nel negoziare come individui.

È emerso anche che in realtà i risultati attesi erano poco specificati, o non specificati affatto. Gli obiettivi generali non erano sufficienti a condurre la valutazione in modo adeguato. Inoltre è grave il fatto che ci fosse uno scarso legame fra i contenuti dei contratti di prestazione e gli altri documenti relativi alla gestione della struttura. Infine, scarsi legami sono stati stabiliti fra retribuzione e prestazioni. Le capacità e le competenze individuali sono state usate in pochi casi e a pochi sono state date retribuzioni per meriti individuali per il fatto di aver ottenuto i risultati attesi. Al contrario, il criterio principale nell'assegnare retribuzioni in base ai meriti è stato quello delle responsabilità della posizione occupata.

Recentemente il Ministero del Lavoro (Royal Ministry of Labour) e l'Amministrazione del Governo (Government Administration) hanno incaricato un Ente governativo (Directorate of Management Development) di redigere un rapporto sui sistemi di valutazione gestionali, al fine di migliorare la realizzazione delle pratiche di gestione delle prestazioni nell'Amministrazione Pubblica norvegese. In particolare, c'è la necessità di effettuare la valutazione delle prestazioni dei massimi dirigenti in relazione alla retribuzione in base ai meriti, che non è stata ancora attuata. Durante questa fase preparatoria, l'idea è quella di raccogliere informazioni ed esperienze dal settore privato come pure dagli enti professionali e del settore pubblico che già usano i sistemi di valutazione. Una questione chiave in questo progetto è se la raccolta dei dati dovrà assumere la forma della cosiddetta valutazione a 360 gradi.

### 3.7 Conclusioni

I tre paesi (Norvegia, Nuova Zelanda e Regno Unito) presentati in questo documento hanno attuato la gestione per prestazioni dei loro dirigenti. Sia il contesto nazionale che l'approccio erano differenti. Tuttavia tutti hanno affrontato ostacoli a vari livelli, al punto tale che essi han-

no recentemente introdotto dei nuovi programmi in questo settore. Tornando alla questione dei cambiamenti nei sistemi gestionali del Settore Pubblico, emergono due tipi di problemi: i massimi dirigenti e i cittadini devono essere convinti della necessità di nuove condizioni retributive e di impiego per i dirigenti. Ad esempio, quando il sistema venne introdotto in Norvegia, sia il Governo sia i funzionari pubblici avevano grandi aspettative, ma il sistema fu soggetto a critiche da parte dell'opinione pubblica o dei media (era visto come una «retribuzione d'élite»). In secondo luogo, vi erano problemi di coordinamento fra la gestione economica e il sistema delle prestazioni. Molti esempi nei paesi OCSE dimostrano la necessità di misure integrate per i sistemi retributivi ed altri strumenti gestionali ed in particolare la Nuova Zelanda, nei suoi ultimi sviluppi, ha cercato di promuovere una forma più completa ed integrata di gestione.

## Allegato 1

### Esperienze nei vari paesi

#### **Irlanda**

Il programma SMI (Strategic Management Initiative) / DBG sotto alcuni aspetti è stato il culmine di modernizzazione di una serie di iniziative precedenti. Dalla metà degli anni Ottanta, sono state introdotte alcune iniziative volte a migliorare le prestazioni del settore pubblico dal Ministry of Finance. Queste innovazioni comprendono:

- la creazione del Top Level Appointments Committee (TLCA-Comitato per le Nomine al Massimo Livello) il quale supervisiona, sulla base delle competenze, la selezione del personale per i posti vacanti nei due livelli manageriali superiori in ogni Dipartimento (la durata dell'incarico è di 7 anni);
- l'introduzione di un Bilancio Amministrativo di 3 anni, in base al quale ai dipartimenti viene assegnato un budget di esercizio, con possibilità di riporti (entro certi limiti) da un anno a quello successivo.

Tale sistema ha consentito una concorrenza tra Ministeri per coprire quote concordate di posti vacanti nei livelli chiave di gestione. È stato anche introdotto uno schema retributivo correlato ai meriti per Assistant Secretaries General (il livello immediatamente inferiore alla massima dirigenza).

La strategia principale del programma SMI/DBG consiste nel promuovere i cambiamenti che possono essere visti come misure necessarie e logiche nell'evoluzione del servizio pubblico. A questo proposito, l'attenzione è stata e rimane saldamente focalizzata sui problemi reali. Un'attenzione particolare è stata data a tre temi centrali:

- qualità, servizi senza sprechi, monitorati da sistemi gestionali adeguati;
- efficace formulazione politica degli obiettivi, grazie ad una migliore consulenza e analisi della qualità e ad un approccio integrato alla gestione;

- attribuzione degli obiettivi il Public Service Management Act del 1997 è stato approvato per stabilire un quadro legale all'attribuzione di responsabilità.

Il coinvolgimento della dirigenza prevede:

- sessioni informative, rivolte a circa 30.000 funzionari pubblici in tutto il paese all'avvio del programma. Le sessioni sono tenute dalla direzione superiore e sono state ideate per informare i funzionari pubblici a tutti i livelli sullo scopo, sul significato e sui dettagli del programma DBG. Un riassunto del rapporto DBG, contenente sia informazioni generali sia informazioni specifiche sull'organizzazione, è stato distribuito a tutto il personale;

- creazione di sei gruppi di lavoro comprendenti esperti di gestione nei servizi pubblici e nel settore privato per sviluppare iniziative per il personale sul servizio di assistenza ai clienti, sull'informatica e sulla formazione;

- ricorso a consulenti esterni: aspetto molto importante e necessario, per consigliare e supportare il cambiamento e lo sviluppo dei sistemi (gestione per prestazioni).

Notevole importanza viene attribuita alla formazione e allo sviluppo per preparare la dirigenza e il personale alle iniziative che vengono realizzate. Attualmente, circa il 2 per cento dell'ammontare delle retribuzioni viene speso per la formazione del personale e lo sviluppo; l'obiettivo è quello di raggiungere il 3 per cento nel breve termine. Un programma sulla Gestione Strategica in collaborazione con l'Università di Dublino, Trinity College, viene organizzato per i Vice Segretari Generali - è in corso il quarto di questi programmi biennali. Questo programma è ideato per dotare i dirigenti delle conoscenze e della comprensione delle pratiche dirigenziali più moderne.

Sono state costituite alcune reti per lo scambio di esperienze (per i Vice Segretari Generali, Manager di Risorse Umane, Manager finanziari, donne Manager, Facilitatori dello SMI, ecc.). Le reti dirigenziali influenzano lo sviluppo del programma SMI/DBG e della strategia e continuano ad essere dei mezzi importanti per promuovere e supportare il processo di cambiamento.

Il dibattito sulle questioni e sulle sfide della gestione pubblica è ritenuto importante per promuovere una maggiore comprensione del bisogno di modernizzazione e dell'approccio ad esso. Di conseguenza, è stato adottato un approccio più attivo alle questioni di indagine e agli sviluppi per tutta la formazione del Committee for Public Management Research (Comitato per la Ricerca di Gestione Pubblica [CPMR]) nel 1998.

Il Comitato, che è presieduto dal Ministero del Tesoro (Department of Finance), include i membri designati dal Primo Ministro e di quei Ministeri con responsabilità generale per i settori chiave della Pubblica Amministrazione (autorità locali, aziende pubbliche e sanità). Il CPMR si è ampiamente concentrato su documenti di discussione riguardanti le questioni chiave della valutazione del programma, delle prestazioni dirigenziali e dei servizi.

## **Nuova Zelanda**

Le caratteristiche principali del programma di innovazione sono:

- decentramento della gestione dei Ministeri;
- maggior utilizzo di contratti individuali (contratti di prestazione fra i Ministeri e i dirigenti di Dipartimento, contratti di acquisto fra acquirenti e fornitori).

**Il ruolo dei dirigenti nei Dipartimenti è stato cruciale sia nel fornire una guida sia nell'attuare i cambiamenti negli anni Novanta.** Il nuovo sistema di gestione pubblica ha trasferito l'autorità, insieme alla responsabilità, ai Capi Dipartimento, in modo tale per cui il successo o il fallimento dipendono in gran parte dalle loro capacità. Un grande sforzo per potenziare la leadership, la motivazione, la comunicazione e le capacità dirigenziali al vertice dell'organizzazione, è stato necessario per consentire al personale, che era restio al cambiamento, di abituarsi ad esso e sostenere il percorso della riforma.

**La leadership dei Capi Dipartimento è essenziale** per il cambiamento. È anche importante avere il sostegno dei funzionari influenti all'interno dei dipartimenti per essere sicuri che il percorso dell'innovazione venga sostenuto. Per questa ragione sono stati creati meccanismi incentivanti per riconoscere e motivare i migliori e per poter sostituire quelli meno reattivi al cambiamento o che non hanno le capacità richieste per attuare la riforma e per lavorare all'interno del nuovo sistema.

## **Norvegia**

All'inizio degli anni Novanta è stata fatta una ragguardevole revisione della gestione del personale. Obiettivo importante è stato quello di rendere più efficaci le assunzioni attraverso un reclutamento meno centra-

lizzato e meno standardizzato per quanto riguarda i criteri di selezione. Un nuovo sistema retributivo è stato introdotto nel 1991: prevedeva pochi cambiamenti radicali anche se caratterizzato da una maggiore enfasi sulla produttività individuale e sulla flessibilità, pur rispettando la struttura di norme e politiche salariali esistenti. La stessa logica è stata applicata al nuovo sistema retributivo per circa 450 dirigenti generali, esclusi dai diritti di contrattazione collettiva.

La definizione dell'impianto per la gestione delle prestazioni nell'Amministrazione del Governo centrale, viene stabilita il 26 gennaio 1996, con Decreto Reale che fissa le nuove regole per la gestione finanziaria nell'Amministrazione. I regolamenti sono entrati in vigore il 10 gennaio 1997: ministeri ed enti, con il decreto, hanno avuto tempo fino al 1 gennaio 1999 per realizzare i necessari adeguamenti. I regolamenti confermano molte delle pratiche che sono state implementate nel corso dell'ultimo decennio. La «gestione per risultati» sembra essere diventata parte delle funzioni quotidiane dell'Amministrazione. Nel 1996 circa il 40% degli impiegati nel Governo centrale a livello di funzionario esecutivo o superiore riteneva che questo tipo di misura fosse di importanza considerevole per il proprio rapporto di lavoro, mentre meno di un sesto considerava che tali misure potessero avere scarsa o nessuna rilevanza. La «gestione per risultati» non ha tuttavia sostituito la «gestione per norme e procedure». Soltanto il 22% degli intervistati, riteneva che la deregolamentazione o una semplificazione delle regole avesse conseguenze significative per i loro compiti. Quelle parti del concetto di «Nuova Gestione Pubblica» che attribuivano importanza alle soluzioni di mercato e alle disposizioni contrattuali, non hanno fatto passi avanti; meno del 10% degli impiegati, ha considerato tali misure importanti per le loro attività e i loro compiti.

## **Olanda**

Importanti cambiamenti sono stati attuati nella gestione delle Risorse Umane nel corso dei decenni passati. Maggiore flessibilità è stata richiesta ai funzionari pubblici, non soltanto nell'adempimento quotidiano delle loro attività, ma anche nel rapporto di lavoro. In passato i funzionari pubblici erano assunti da ciascun ministero separatamente. Da alcuni anni, i funzionari pubblici a livello nazionale nelle fasce di reddito medio-alte, vengono assunti «nei servizi generali» unificati del Governo centrale. Questa procedura di assunzione ha ampliato mobilità dei funzionari pubblici fra i ministeri. Più di recente, per i Direttori generali le modalità

di impiego sono distinte da quelle degli altri. I funzionari pubblici di massimo livello (segretari generali e direttori generali) devono «ruotare» fra i ministeri almeno dopo cinque anni. Tale politica vuole essere estesa anche alle fasce più basse dei dirigenti. Si deve rilevare tuttavia, che tale procedura può essere attuata solo su base volontaria, con il consenso degli interessati. Dall'introduzione di questa procedura, la mobilità tra i massimi livelli della dirigenza, è di circa il 10% all'anno.

Ai livelli più bassi la rotazione è stimolata dallo sviluppo di competenze e dallo scambio temporaneo di posizioni. Questa flessibilità viene utilizzata sempre più anche fra i ministeri.

Nei Paesi Bassi il 15,6% della popolazione attiva complessiva è impiegata nel settore pubblico. Fra il 1991 e il 1995 l'intero settore pubblico ha subito una flessione del 14,5%; poiché tale diminuzione è stata inferiore alle aspettative, il nuovo Governo ha pianificato un'ulteriore riduzione nei prossimi quattro anni del 5%. Questo snellimento degli organici è attuato in parallelo con la ricerca di maggiore efficienza, attraverso un sistema diverso di gestione finanziaria.

Nel 1994 è stato introdotto un nuovo sistema di bilancio a livello nazionale. Il bilancio del Governo è così suddiviso in tre parti:

- il bilancio centrale, che comprende il bilancio di gestione dei quattordici ministeri;
- il bilancio di previdenza sociale;
- il bilancio sanitario.

Di principio i bilanci devono essere separati e ciascuno deve essere in pareggio. Il deficit in uno di essi non può essere coperto dagli altri.

Le spese nette devono rimanere nell'ambito dei limiti stipulati e ricalcolate in termini reali. Ciò significa che i limiti di spesa espressi in fiorini vengono continuamente adeguati se l'andamento dei parametri si discosta dalle previsioni contenute nell'Accordo di Coalizione sull'inflazione e sui salari.

Nel campo della gestione economica c'è un interesse crescente nel considerare le attività del Governo centrale secondo una logica di tipo industriale. Lo scopo è quello di rendere più visibile il rapporto fra i fondi erogati e le attività, i servizi e gli effetti derivanti. Questo favorisce l'orientamento al risultato e offre una leva per migliorare l'efficienza. Invece di fornire una visione delle «spese per gli input», lo scopo è quello di

fornire un'immagine più approfondita dei «costi per gli output» e, per quanto possibile, degli effetti della singola politica pubblica. Per aumentare la trasparenza necessaria, alcuni anni fa è stato avviato un processo di introduzione graduale di indicatori nei bilanci annuali dei ministeri. Nel 1997 e nel 1998 l'attenzione è stata rivolta agli indicatori di efficienza, che hanno permesso una visione dei costi totali per «unità di prestazione». Nei bilanci del 1999 si è cominciato con l'introduzione degli indicatori di efficacia, che danno informazioni sul livello di raggiungimento degli obiettivi previsti dalle indicazioni politiche.

In aggiunta a queste misure, un altro stimolo volto al risultato è stata l'introduzione dei contratti individuali a termine per la dirigenza («contract management»): iniziati a livello locale, sono stati diffusi a livello nazionale nei casi in cui è stato possibile. La politica del Governo è stata quella di estendere questo tipo di gestione per conseguire una maggiore flessibilità nella retribuzione dei dirigenti.

Un altro cambiamento culturale rilevante, all'interno dell'Amministrazione Pubblica, riguarda il ruolo dei funzionari pubblici e del servizio al pubblico. I funzionari pubblici sono legalmente obbligati a comportarsi «in conformità alla dignità della carica». Le leggi riguardanti il servizio pubblico e i suoi funzionari stabiliscono delle regole per «comportamento appropriato» e sanzioni in caso di violazione. Le regolamentazioni concernenti incarichi esterni ai funzionari pubblici – specialmente quando questi lavori sono retribuiti – sono state recentemente rese più restrittive. I superiori andrebbero informati nel caso in cui si abbia o si accetti un lavoro esterno (sotto forma di doppio lavoro) e, in caso che tale doppia appartenenza sia ritenuta incompatibile, il funzionario o il dirigente deve scegliere tra la continuità nell'impiego pubblico e l'impegno privato. Ogni ministero ed altri settori della Pubblica Amministrazione hanno istituito un «codice etico» su ciò che i loro dipendenti possono e non possono fare come funzionari pubblici. Alcuni ministeri hanno anche nominato degli «agenti» all'interno della loro organizzazione, ai quali può essere fatto rapporto su eventuali violazioni dell'etica di servizio. Inoltre, vengono incoraggiate le discussioni fra funzionari pubblici su etica e lealtà.

## **Regno Unito**

Le caratteristiche principali del programma di innovazione nel Regno Unito sono:

- misurare i risultati delle attività e i bisogni degli utenti invece degli interessi dei produttori;
- migliorare le prestazioni di singoli funzionari pubblici (attraverso il reclutamento efficace, la formazione e la valutazione, gli incentivi).

La creazione di un trattamento separato per il “Senior Civil Servant”, il 1 aprile 1996, ha concretizzato l’indirizzo del White Paper Continuity and Change del 1994, fungendo da contrappeso alla delega dei poteri di gestione a dipartimenti e agenzie. I “Senior Civil Servant” sono circa 3.000 membri e costituiscono un vasto gruppo di dirigenti generali e consulenti che, pur essendo dipendenti dei loro dipartimenti di appartenenza, hanno un’identità più vasta come parte di un gruppo consolidato centrale alla guida del settore pubblico, con particolari condizioni d’impiego e di lavoro.

Questi “Senior Civil Servant” costituiscono una risorsa coerente e un gruppo permanente a sostegno dell’attività strategica del Governo. I membri condividono un sistema comune di retribuzione e di gestione del personale (ma con gradi considerevoli di differenziazione e di individualizzazione del trattamento retributivo). Alcuni elementi comuni sono: una visione comune di standard professionali ed etici; sentieri e modalità di carriera diversificati. Per i posti vacanti del “Senior Civil Servant” è aperta la competizione anche all’esterno. Negli ultimi anni, circa il 30% dei posti vacanti ai massimi livelli sono stati apertamente pubblicizzati a favore di candidati esterni e sono stati ricoperti da questi ultimi.



*Seconda parte*

Casi di studio nazionali ed internazionali



Giuseppe Della Rocca e Giuseppe Randi  
Un sistema multivariato per la valutazione dei dirigenti\*

#### 4.1 Caratteristiche

Lo sviluppo e lo stabilizzarsi, in modo permanente, di un sistema di valutazione dei dirigenti, è uno degli aspetti più interessanti di una nuova cultura di “Management Pubblico”. La stessa rilevanza del tema impegna le Amministrazioni in un processo controverso, non sempre lineare nei risultati, con effettivi problemi e criticità, con un quadro di realizzazioni contraddittorio, in cui pochi sembrano essere gli esempi d’effettiva innovazione. In questo tipo di contesto, sembra interessante riportare l’esperienza del Comune di Ravenna che consente una riflessione complessiva su un procedimento (ormai in vita da cinque anni) che ha visto l’utilizzo di più metodologie per conseguire un’effettiva selezione nelle prestazioni, e una reale e sostanziale differenziazione nelle retribuzioni.

Introdotta nel dicembre 1996, il sistema di valutazione del Comune di Ravenna, con la fine del 1999, è diventato un vero e proprio **sistema multivariato, composto da più procedimenti** di verifica delle prestazioni dirigenziali:

- analisi e valutazione delle posizioni;
- analisi e valutazione delle prestazioni. In questo caso si è fatta un’unica procedura rispetto alla distinzione operata dal contratto tra valutazione dei risultati e qualità della prestazione;
- introduzione di un questionario sui valori aziendali, procedimento in cui i diretti collaboratori, gli 8° e 7° livelli (oggi categoria D), prendono in considerazione quelle competenze del loro dirigente che possono essere verificate durante lo svolgimento del loro lavoro;

\* Questo capitolo è stato reso possibile anche attraverso il contributo di Laura Rossi e di Daniela Signoretti della direzione operativa del comune di Ravenna a cui vanno i nostri ringraziamenti.

- procedimento di autovalutazione. Tale procedimento consente, attraverso un report annuale, al dirigente di fare alcune considerazioni rispetto l'attività svolta, i risultati raggiunti, le innovazioni introdotte e l'aggiornamento individuale e dei propri collaboratori.

L'insieme di tutti questi procedimenti ha contribuito a risolvere alcuni importanti problemi di valutazione delle prestazioni e a risparmiare, una volta impostato, una notevole quantità di tempo per quanto riguarda la gestione delle dinamiche sociali, il consenso e la diffusione di una cultura della valutazione all'interno dell'organizzazione comunale. In particolare il percorso, più sopra identificato, mette in rilievo importanti problemi e alcune soluzioni adottate. Non tutti questi problemi hanno trovato nella realtà una soluzione, ma servono ad illustrare alcune questioni che sono comuni a molte Amministrazioni pubbliche, quando si apprestano ad investire seriamente sulla valutazione. Questi problemi sono: la **valutazione delle posizioni**, come metodo analitico di scomposizione e strutturazione dell'organizzazione amministrativa per processi-attività-compiti, in un contesto in cui le posizioni sono innanzitutto circoscritte sulla base di principi, propri della burocrazia pubblica, di responsabilità gerarchica e legale; la **valutazione dei risultati** e la difficoltà ad utilizzare i progetti- obiettivo per un'efficace valutazione del personale dirigente in un contesto in cui per tradizione l'unico tipo di controllo è sulla spesa anziché sui risultati; la **socializzazione** e il **controllo** dei valutatori, al fine di realizzare un'omogenea visione dei criteri di valutazione, dei loro significati e un'equità nei risultati.

#### 4.2 La valutazione delle posizioni

La valutazione delle posizioni dirigenziali è stata condotta dal Comune di Ravenna nel 1995, con la finalità di applicare il contratto di lavoro e realizzare un'effettiva differenziazione delle retribuzioni aggiuntive dei dirigenti. La Giunta, in questo caso, ha ritenuto che il precedente sistema retributivo doveva essere corretto per le importanti differenze di ruolo esistenti, di fatto, tra i dirigenti; l'obiettivo è stato quello di conseguire maggiore equità nelle retribuzioni sulla base delle diversità d'impegno e responsabilità richieste a ciascuna posizione. Si volevano in particolare premiare quelle posizioni con maggiore responsabilità di gestione, con finalità "manageriali" e alcune funzioni di particolare rilievo professionale.

Questo tipo di indicazione ha costituito un cambiamento rilevante rispetto ad una tradizione che in linea di tendenza aveva sino ad allora da-

to luogo ad una debole differenziazione retributiva. La politica retributiva di incrementi aggiuntivi poco differenziante è facilitata, nelle organizzazioni comunali, dalla struttura “a pettine” delle funzioni. Per struttura “a pettine” s’intende l’assenza di un vertice strategico, al limite, in alcuni casi, rappresentato dalla figura del segretario generale. In questo tipo di struttura, tutte le posizioni dirigenziali hanno titolarità identica come responsabili di funzioni specialistiche nei confronti del Consiglio comunale, della Giunta, e del vertice politico. Unica differenza strutturale che può esistere è la differenza tra settori e servizi, dove i settori tendono a rappresentare un livello gerarchico di responsabilità superiore che aggrega più servizi.

Rispetto a questo modello tradizionale, diffuso in quasi tutti i Comuni Italiani, il Comune di Ravenna ha operato una **articolazione della sua struttura** con la nomina di un direttore operativo e con l’aggregazione dei settori e dei servizi per aree (1995). **Il direttore operativo** assume il ruolo di coordinatore di tutta la struttura burocratica, partecipa con il Segretario comunale alle riunioni di Giunta per rispondere dell’efficacia ed efficienza dell’attività operativa sull’esecuzione dei programmi, degli atti adottati, dei tempi, delle risorse impiegate e loro modalità d’attuazione. Sono state inoltre individuate **7 aree di coordinamento** di servizi, unità organizzative, dirigenti in staff: segreteria generale, servizi ai cittadini, gestione risorse economiche e finanziarie, programmazione economica e territoriale, infrastrutture civili, educativa assistenziale, culturale, con ciascuna un proprio ufficio di budget.

In questo modo si forma un vertice strategico, responsabile della struttura burocratica, composto dal direttore operativo e da un **comitato di direzione** che comprende, oltre al direttore operativo stesso e il segretario comunale, tutti i responsabili d’area. La valutazione delle posizioni costituisce una prima occasione in cui viene verificata questo tipo di struttura. Obiettivo implicito della valutazione è quello di mettere a punto il ruolo e la funzione dei capi area, di rafforzare il loro grado di legittimazione interna, e di operare per una differenziazione retributiva che non si limiti solo a registrare queste nuove discordanze strutturali ma metta in rilievo le diversità di ruolo tra le altre posizioni dirigenziali.

Il tema e lo spazio più rilevante dedicato per la valutazione delle posizioni sono stati quelli inerenti l’analisi. Quest’ultima è stata condotta attraverso interviste ai titolari delle posizioni con una traccia di intervista che prendeva in considerazione le attività svolte, il tipo di procedure, le relazioni tra

ruoli e quelle esterne all'organizzazione, i prodotti o i servizi realizzati, gli strumenti di verifica dei risultati, le conoscenze e le abilità necessarie a ricoprire la posizione, i poteri attribuiti e l'evoluzione della posizione. L'intervista è stata a sua volta riportata in una scheda di analisi della posizione verificata ed eventualmente corretta dal responsabile d'area e successivamente condivisa e accettata da parte del titolare. Per le posizioni non ricoperte il visto di accettazione è stato rilasciato dal responsabile di area stesso. La scheda d'analisi riporta i dati generali della posizione, i prodotti dell'unità organizzativa, le attività, le procedure, le relazioni esterne, gli obiettivi della posizione, le conoscenze, i poteri, l'evoluzione della posizione.

Il lavoro così strutturato cerca di risolvere due tipi di problemi. Il primo **di distinguere le attribuzioni della posizione dirigenziale da quelle dell'unità organizzativa**. In generale la struttura burocratica pubblica tende a non distinguere gli obiettivi e le attività della posizione del dirigente, con quelli dell'unità organizzativa. Tale mancanza di distinzione analitica è in generale dovuta all'enfasi posta nel pubblico sul concetto di responsabilità legale e gerarchica del dirigente e alla poca attenzione sinora data agli aspetti strutturali e operativi della prestazione (attività, obiettivi, risultati). Di qui la tendenza del dirigente a vedere le proprie attività e i propri risultati "al plurale" (quello che fa lui è la stessa cosa che fanno i suoi collaboratori). Il contributo analitico dato dall'analisi delle posizioni, è stato quello di ricondurre l'interessato a cogliere una propria dimensione di prestazione che riporta la descrizione delle attività "al singolare" (quali sono le sue attività e i suoi obiettivi in modo separato da quelli delle posizioni dei propri collaboratori dell'unità organizzativa di cui è responsabile). Il secondo, di conseguenza, è quello di **codificare le prestazioni richieste alle posizioni dirigenziali in modo sistematico** in un contesto in cui non lo sono mai state, salvo alcune eccezioni. Atti legislativi, regolamenti amministrativi, definiscono responsabilità legali ma non consentono una classificazione formale di quali siano le attività che un dirigente dovrebbe svolgere per esercitare il proprio ruolo e il proprio grado di responsabilità attribuitogli dalla normativa in un arco di tempo determinato (giornata, settimana, mese, anno). Nel migliore dei casi tale tipo d'attività erano richieste all'interessato a consuntivo mentre l'analisi, finalizzata ad un processo di valutazione e di retribuzione delle posizioni, le certifica a priori. L'accettazione da parte del dirigente della scheda di valutazione conferma i dati dell'analisi, consolida con il consenso dell'interessato, il quadro delle attività di lavoro e non solo di tipo normativo, su cui interviene la valutazione.

I criteri e il sistema di valutazione, si veda la Tabella 6, descritti nella "Guida per la valutazione delle posizioni" messa a punto dall'Ammini-

strazione, sono il prodotto di alcune scelte fatte dal vertice strategico e dalla Giunta. Il sistema è composto da tre criteri generali chiamati di riferimento (finalità, complessità del coordinamento, competenze richieste alla posizione), da alcuni fattori di valutazione per ciascun tipo di criterio, da tre o più livelli per graduare la valutazione per ciascun tipo di fattore. Ciascuna famiglia, fattore e livello ha una propria declaratoria. Come si può notare dalla Tabella 6, l'intero sistema così costituito stabilisce un quadro molto analitico sul merito dei fattori da valutare, ed è in grado di controllare l'arbitrarietà della valutazione, permette un confronto tra valutatori, tra questi ultimi e la Giunta, e tra chi ricopre la posizione valutata e il valutatore. Consente inoltre di tenere conto dell'insieme dei suggerimenti dati dal contratto senza che l'Amministrazione abdichi ad una propria discrezionalità su quali debbano essere i fattori premianti della posizione.

Tabella n. 6 - Schema di sintesi per la valutazione delle posizioni

Famiglie	Fattori	Livelli
<b>a. finalità</b>	a1. discrezionalità a2. rilevanza attività	a1.1. diretta a1.2. orientata a1.3. orientata in generale a2.1. complementare a2.2. condivisa a2.3. diretta
<b>b. complessità del coordinamento</b>	b1. relazioni esterne b2. struttura	b1.1 operative b1.2 operative b1.3 indirizzo b2.1 nessun livello b2.2 un livello di coordinamento b2.3 più livelli di coordinamento
<b>c. competenze</b>	c1. conoscenze c2. ampiezza	c1.1 specializzate c1.2 gestionali c1.3. vasto coordinamento c2.1 minima c2.2 omogenea c2.3 eterogenea

Il sistema descritto in dettaglio dalla “Guida alla valutazione delle posizioni”, non va però considerato come un sistema “obiettivo”, se s'intende con questo termine un sistema universale valido per tutte le Am-

ministrazioni. Non è obiettivo in quanto attraverso la scelta dei criteri, dei fattori e dei livelli, con i rispettivi punteggi l'Amministrazione opera una scelta discrezionale intesa, come in questo caso, a privilegiare quelle posizioni (a tutti i livelli dell'organigramma) che svolgono un'attività di gestione delle risorse. Tale scelta può essere, ad esempio, completamente diversa in altre Amministrazioni che vogliono invece valorizzare le funzioni legali o tecniche professionali. In questo modo ruoli professionali identici nella Pubblica Amministrazione locale potranno avere valutazioni e retribuzioni, per quanto riguarda le posizioni, anche diverse tra Amministrazioni.

La scheda di valutazione finale riassume i valori acquisiti da ciascuna posizione. La scheda dà un giudizio qualitativo e quantitativo di sintesi sui tre criteri base (famiglie) della valutazione. I termini utilizzati nella valutazione qualitativa sono quelli proposti dalle declaratorie dei fattori e dei livelli illustrati nella guida, la valutazione non è quindi fatta in forma libera, come a prima vista si potrebbe credere, ma è fatta sulla base delle definizioni dei criteri di ciascuna posizione definite a priori. L'insieme dei punteggi di tutte le posizioni dà luogo ad una graduatoria.

#### 4.3 La valutazione delle prestazioni

Il sistema di valutazione delle prestazioni del Comune di Ravenna è da considerare come un sistema misto, in cui la prestazione dirigenziale è valutata sia attraverso il grado di conseguimento dei risultati, sia attraverso il modo in cui questi risultati sono raggiunti. Inoltre, può considerarsi un esempio per il modo in cui si è cercato di migliorare e rendere più efficace il sistema di valutazione delle prestazioni sperimentato, per il personale non dirigente, con l'applicazione dell'istituto della produttività. Il nuovo sistema si propone innanzitutto di incentivare un processo di apprendimento di tecniche e lo sviluppo di una cultura e sensibilità manageriale attraverso la definizione di: a) progetti obiettivo per ciascuna posizione dirigenziale; b) competenze che circoscrivono la qualità della prestazione dirigenziale.

A differenza delle esperienze precedenti si è, in questo caso, tenuto conto in primo luogo dei limiti delle forme di controllo e della differenza d'importanza strategica dei progetti tra loro; in secondo luogo, per questo motivo, si è costituito un solo sistema di valutazione che comprende la valutazione di risultato e quella di qualità della prestazione dirigenzia-

le, che viene verificata grazie al modello delle competenze, finalizzato principalmente a riscontrare le capacità del dirigente nella realizzazione e conduzione dei progetti e nei rapporti con il personale e con l'utenza. In questo modo il sistema controlla sia i risultati raggiunti sia i comportamenti, permettendo di individuare i punti di forza e di debolezza della cultura di gestione per progetti del vertice dell'Amministrazione.

All'inizio, questa scelta non era scontata, infatti si sarebbe potuto perseguire esclusivamente una valutazione per competenze senza avere un riferimento preciso a progetti obiettivo. Con le competenze, il comportamento dell'individuo è valutato attraverso alcuni fattori analitici, tra cui la capacità di realizzazione e altri fattori gestionali operativi, attesi dall'Amministrazione. Si tratta in questo caso di stabilire in quale misura il valutato possieda questi requisiti, definendo un determinato punteggio per ogni singolo fattore, e ricavando alla fine un giudizio complessivo di merito. Altresì si sarebbe potuto prendere in considerazione i soli risultati di lavoro raggiunti rispetto ad obiettivi concordati ed assegnati a priori. In questa metodologia di valutazione degli obiettivi e dei risultati, chiamata più comunemente Management by Objective (MBO), il rapporto e la comunicazione tra il supervisore e il valutato costituisce, nelle fasi di impostazione, un requisito essenziale.

Nel caso del Comune di Ravenna l'oggetto della valutazione comprende quindi i risultati di lavoro e alcuni comportamenti organizzativi. Per distinguersi dalla valutazione dei comportamenti e del merito, il riferimento immediato è la posizione: il tipo di contributo e le competenze, richieste dalle attività che la posizione deve svolgere e dagli obiettivi, che chi ricopre la posizione, si è proposto di conseguire. Si perviene in questo modo ad una valutazione delle prestazioni proprio perché si considerano alcuni risultati delle attività e i comportamenti necessari per conseguirli. Per prestazione effettiva di una posizione s'intende, infatti, il conseguimento di specifici risultati attraverso un'azione congruente con le politiche, le procedure e le condizioni che determinano un ambiente organizzativo. I risultati specifici di una posizione devono inoltre contribuire ai risultati di altre posizioni in modo tale da consentire lo sviluppo dell'organizzazione nel suo insieme. La definizione di prestazione effettiva include, di conseguenza, non solo i risultati ma una concreta abilità della persona nell'intraprendere azioni atte a conseguire questi risultati ed ad integrarsi con il resto dell'organizzazione. Queste caratteristiche e abilità sono chiamate competenze, che nel caso specifico, **non includono le conoscenze tecniche professionali**, né valutano ciò che nella Pubblica

Amministrazione si è sempre valutato, ossia il titolo di studio e le conoscenze acquisite, bensì valutano le abilità o le capacità di esercitare il proprio potenziale per il conseguimento degli obiettivi previsti.

Questa filosofia di verifica delle prestazioni dirigenziali è stata applicata in modo diversificato per quanto riguarda i valori attribuiti sia ai risultati che alle competenze. Nel primo anno di sperimentazione (1997), fatto 100 il punteggio complessivo ottenibile per la valutazione delle prestazioni dirigenziali, la ripartizione tra risultato e competenze è stata di 50-50. Al termine della valutazione si è giunto quindi ad articolare per ciascun dirigente un punteggio che, ha permesso la creazione di una graduatoria sommando i punti ottenuti sia nella valutazione delle competenze che dei risultati. Negli anni successivi tale ripartizione dei valori è stata modificata a favore delle competenze. Le ragioni vanno ricondotte alla propensione, da parte del vertice amministrativo, ad incentivare un cambiamento nella cultura della gestione e a migliorare allo stesso tempo i rapporti tra dirigenti e i propri collaboratori.

Le motivazioni che hanno spinto l'Amministrazione ad adottare un sistema di tipo misto (risultati e qualità della prestazione) non sono, di conseguenza, solo dipendenti dalla necessità di adeguarsi al CCNL, ma anche da altri fattori quali:

- la valutazione costituisce solo un input iniziale, rispetto ad un processo organizzativo molto più ampio di messa a punto di modalità di lavoro, di programmazione e di controllo per obiettivi e risultato, finora non esistente nella gestione dell'ente;
- la valutazione necessita di conseguenza di valorizzare l'apprendimento e i comportamenti su come il dirigente pianifica, organizza, controlla (programma e lavora per obiettivi e risultati);
- la valutazione dei comportamenti, oltre che dei risultati, vuole anche valorizzare quei fattori che devono essere comuni (evitare che ciascun individuo lavori solo per i propri obiettivi senza vedere l'insieme dell'organizzazione). Di qui l'importanza del coordinamento, della visibilità complessiva, della motivazione dei collaboratori, dell'integrazione con altri dirigenti e funzionari.

#### 4.4 La valutazione dei risultati

La valutazione dei risultati avviene grazie all'individuazione di un sistema di **progetti obiettivo**. I progetti sono definiti sulla base della Rela-

zione Previsionale Programmatica approvata dalla Giunta municipale, sono messi a punto da ciascun dirigente e alla stessa giunta spetta la loro definitiva approvazione. L'approvazione dei progetti obiettivo deve avvenire entro i primi mesi dell'anno.

In specifico l'intero iter prevede più passaggi. Ogni dirigente deve stabilire uno o più progetti definiti anche grazie alla formazione, al lavoro di gruppo e alla discussione tra dirigenti. Si prevede in generale un'attività di formazione per la preparazione dei progetti. In tale fase vengono costituiti gruppi di lavoro per area per stabilire una maggiore integrazione tra dirigenti nell'individuazione delle priorità, per consentire la formulazione di progetti trasversali, e in particolare per definire criteri e metodologie comuni di formalizzazione dei progetti. I criteri di riferimento per la formazione dei dirigenti e la costituzione dei progetti sono stati, il primo anno, i seguenti:

- individuare sulla base della Relazione Previsionale Programmatica, progetti che si ritengono strategici per l'Ente e per il proprio servizio: la scelta dei progetti avviene considerando in modo prioritario gli obiettivi da conseguire;
- articolare e scomporre i progetti in fasi e sotto-fasi con l'ausilio di più metodologie e strumenti: "work break down structure", schemi di Gantt, matrici attività risorse, scheda progetto, indici d'avanzamento;
- definire per ciascun progetto, o fase dello stesso, cosa misurare, per verificare i risultati quantitativi e qualitativi. In particolare si cerca di definire l'oggetto della misurazione (fase, attività, punti di svolta del progetto, ecc.), la competenza d'esercizio per i progetti pluriennali, parametri di controllo (tempi, costi, qualità), le interferenze esterne, gli indicatori di misurazione, le fonti di rilevazione dati, gli strumenti di controllo (modulistica).

L'insieme dei progetti è discusso e valutato sia in sede di Comitato di Direzione sia di Giunta sulla base di una prospettiva per cui:

- i progetti si devono inserire in un quadro d'insieme in grado di considerare tutti i fattori dalle risorse impiegate sia finanziarie che umane, dai costi dei fornitori esterni, dai costi di struttura e di altri fattori di input di gestione della routine quotidiana; ai fattori di output sia quantitativi che qualitativi della gestione (i tempi di realizzazione distinti per fasi e principali punti di svolta);
- i progetti devono cercare di coprire l'intero arco di attività proposte dall'Amministrazione;
- i progetti devono rendere visibile la dimensione di funzionamento dell'attività quotidiana, i tipi di prodotto servizio, il loro mix di caratteri-

stiche e i principali scostamenti, per quanto riguarda i risultati, rispetto agli anni precedenti;

- le attività istituzionali o i progetti di routine devono essere distinti dai progetti speciali e di innovazione.

Durante il primo anno d'applicazione del sistema queste aspettative iniziali sono state, **in gran parte, ridimensionate**. I risultati della fase di preparazione dei progetti hanno dato risultati inferiori alle attese. In particolare pochi erano i progetti di rilevanza strategica e trasversale a tutto l'Ente (una larga maggioranza dei progetti era inerente il singolo servizio) e parte di essi, più che di innovazione, erano da considerare come attività di miglioramento o di ricupero di ritardi o di attuazione di attività collaterali. Mancavano, in secondo luogo i dati di gestione, questi ultimi erano stati rilevati negli anni precedenti solo nei settori e nelle aree di servizio alle persone e anche in questi casi, l'Amministrazione non aveva mai utilizzato gli indicatori rilevati. Gran parte dei progetti, di conseguenza, erano da considerarsi come piuttosto deboli per quanto riguarda l'apparato di misurazione e verifica, proprio in mancanza di un consolidato di strumenti di gestione. Per ultimo, molti progetti non erano esaustivi della prestazione annuale del singolo dirigente.

Di qui l'importanza e la necessità di stabilire criteri di selezione per verificare l'effettiva rilevanza del progetto, onde evitare di premiare attività e risultati secondari rispetto alle prospettive e alle strategie dell'Amministrazione. La valutazione dei risultati viene in questo caso fatta non solo a posteriori sul grado di conseguimento degli obiettivi ma anche a priori, sulla base di altri criteri inerenti **l'apprendimento delle tecniche e delle modalità di messa a punto dei progetti**. Così concepito il premio di prestazione per risultato è finalizzato non solo a riconoscere il grado di conseguimento degli obiettivi, ma anche ad incentivare l'apprendimento, il lavoro per progetti e l'implementazione e diffusione di tecniche di gestione. Tutti aspetti, questi ultimi, che contribuiscono a fare la differenza rispetto alla precedente esperienza dell'istituto della produttività per il personale non dirigente, che riconosceva in modo indifferenziato qualsiasi tipo di progetto e di risultato.

I criteri di selezione, alcuni di questi verificabili a priori e di valutazione a posteriori, dei progetti obiettivo sono quindi stabiliti nel modo seguente:

1. **Rilevanza**, criterio che seleziona i progetti sulla base dell'importanza strategica per l'Amministrazione, selezione che avviene anche con il contributo dalla Giunta comunale secondo il proprio programma e obiettivi.

2. **Obiettivo-Posizione**, criterio che verifica la coerenza tra il progetto obiettivo presentato e la posizione dirigenziale ricoperta; il grado di rappresentatività del progetto rispetto alle attività caratterizzanti la posizione rilevate in occasione della valutazione della stessa.

3. **Misurazione**, criterio che valuta la complessità della misurazione, progetti con indicatori di riferimento e con maggiore trasparenza nell'accertamento dei risultati verranno considerati più completi ed adeguati per un'effettiva verifica.

4. **Trasversalità**, capacità del progetto di integrare più aree tra loro.

5. **Grado di conseguimento del risultato**, criterio che valuta il raggiungimento dell'obiettivo da parte del dirigente. Il conseguimento dell'obiettivo verrà verificato considerando diversi gradi e livelli e il tipo di criticità e problemi incontrati.

#### 4.5 La valutazione delle competenze

Le competenze, che nel sistema di valutazione del Comune sono state in primo luogo prese in considerazione, sono dipendenti dai requisiti della posizione dirigenziale definiti dal vertice strategico e dal nucleo di valutazione: capacità di programmare, organizzare, coordinare, motivare il lavoro dei propri collaboratori. Tuttavia una selezione e una descrizione analitica delle competenze non può essere stabilita esclusivamente dal vertice strategico, ma deve trovare una propria specificità e legittimazione più ampia, proprio perché i valori e la cultura aziendale sono espressione di una comunità di lavoro vista nel suo insieme. La maggiore articolazione e selezione è stata conseguita, nel caso del Comune di Ravenna, attraverso interviste ai dirigenti e un confronto tra responsabili di area. Quest'ultima fase ha avuto il compito di selezionare e di graduare le competenze per tipo di importanza, di fare una declaratoria qualitativa onde circoscriverle e limitare, per quanto possibile, interpretazioni e percezioni differenziate sia tra i valutati che tra i valutatori. È noto, infatti, che il richiamo a comportamenti espressi in modo molto generale può dare adito a un diverso tipo di interpretazione quando il comportamento viene analizzato in specifico attraverso l'interazione capo collaboratore. Per questa ragione, la competenza deve, per quanto possibile, essere declinata in un quadro d'azione in parte prescritto a priori in base, almeno, ad un comune accordo tra valutatori. L'insieme di queste competenze, se adeguatamente implementato, può costituire un primo insieme di valori in cui il personale dirigente dell'Amministrazione comunale si identifica.

Tabella n. 7 - Valutazione competenze

<b>Competenze</b>	<b>Fattori</b>	<b>Descrittori</b>
<b>analisi e programmazione</b> <i>punti 17</i>	a) analisi <i>punti 6</i>	a.1) percepire ed individuare a.2) scomporre ed analizzare a.3) valutare la rilevanza a.4) anticipare
	b) definizione ed impostazione <i>punti 6</i>	b.1) individuazione b.2) costruzione del piano b.3) razionalizzazione risorse
	c) conoscenze <i>punti 5</i>	c.1) autoaggiornamento c.2) utilizzazione c.3) finalizzazione
<b>realizzazione</b> <i>punti 17</i>	d) progettualità/ adattabilità <i>punti 6</i>	d.1) innovazione delle forme di collaborazione con il privato o altri soggetti pubblici d.2) innovazione processi di lavoro e di gestione interna d.3) adattamento alle variazioni
	e) percorso per soluzione problemi <i>punti 5</i>	e.1) impostazione operativa e.2) capacità di assumersi responsabilità e.3) capacità di individuare soluzioni alternative e.4) prontezza nella soluzione dei problemi
	f) tensione al risultato <i>punti 6</i>	f.1) rispetto delle scadenze f.2) economicità dei risultati f.3) congruenza con gli obiettivi generali dell'ente f.4) interfunzionalità
<b>relazioni</b> <i>punti 16</i>	g) comunicazione <i>punti 5</i>	g.1) propensione a diffondere informazione e conoscenze g.2) propensione ad accogliere suggerimenti e favorire lo scambio g.3) chiarezza espositiva
	h) coordinamento motivazione e delega <i>punti 6</i>	h.1) coinvolgimento h.2) formazione dei collaboratori h.3) autorevolezza
	i) orientamento al cliente <i>punti 5</i>	i.1) conoscenza utenza i.2) iniziative verso il pubblico i.3) attenzione ai problemi dell'utenza interna ed esterna

L'intero iter ha reso possibile individuare tre tipologie di competenze, quelle inerenti le capacità d'analisi e programmazione, quelle di realizzazione e quelle inerenti le relazioni interpersonali e di gruppo. Ciascun tipo di competenza è analiticamente articolato in tre fattori a sua volta suddivisi in altrettanti descrittori, da utilizzare, questi ultimi, per segnalare le caratteristiche della prestazione individuale per ciascun fattore di valutazione. In generale il sistema, come illustrato alla Tab. 7, si compone di tre tipologie, nove fattori di misurazione e trenta descrittori. Le tipologie di competenze sono così definite dal manuale di valutazione:

- l'analisi e programmazione: è la capacità di percepire, individuare, scomporre, realizzare, valutare ed anticipare le soluzioni attraverso l'elaborazione di un programma o piano di lavoro;
- la realizzazione: è la capacità di condurre e concludere il lavoro, considerando il modo in cui gli obiettivi e l'insieme delle attività sono perseguiti;
- le relazioni: è la capacità di coordinare e motivare il personale e coinvolgere il cliente utente nell'attività dell'Amministrazione Pubblica.

Il dilemma che di solito emerge nel caso di un sistema di valutazione delle competenze, è tra chi considera le competenze una semplice occasione da parte del superiore per esercitare un giudizio discrezionale sul proprio collaboratore e chi le considera, innanzitutto, come un'occasione di monitoraggio dello sviluppo del personale e di creazione di una più forte identità e integrazione verso l'organizzazione amministrativa. Queste due opzioni sono sempre latenti e la prima diventa di fatto dominante in un contesto amministrativo in cui tale tipo di prassi è all'inizio, e in cui la principale finalità della valutazione ha, di fatto, un valore applicativo sugli incrementi retributivi definiti dal contratto.

Il procedimento formale, per l'applicazione di una valutazione per competenze al Comune di Ravenna, ha tuttavia seguito la seconda opzione, non tanto per una scelta esplicita di politica (o filosofia) di sviluppo delle risorse umane, ma per risolvere alcuni problemi pratici. Il primo e forse il più interessante è quello dell'impossibilità obbiettiva di esercitare nel pubblico impiego una valutazione discrezionale da parte del superiore, con effetti importanti sulla retribuzione, senza ricorrere ad un sistema formale e più strutturato di regole accettate dall'insieme della comunità di lavoro. Se l'obiettivo era quello di realizzare una selezione tra gli aventi diritto all'istituto retributivo sulla qualità della prestazione e di realizzare una differenziazione della retribuzione di risultato per i dirigenti, la valutazione doveva essere istruita in modo tale da essere trasparente e riconosciuta come equa. In assenza di parametri chiamati dalle organizzazioni sindacali "oggettivi" o di tipo

quantitativo, la valutazione delle competenze richiedeva una specifica necessità per una loro precisa definizione di socializzazione e legittimazione comune. Sul termine “oggettivo” molto si è discusso, più che parametri di tipo quantitativo assumono valore ed identità la condivisione e la legittimazione non solo dei criteri, ma anche del tipo di risultati attesi.

Il problema centrale che di conseguenza si è cercato di risolvere è quello **della socializzazione e del significato delle diverse competenze individuate**, in particolare tra il gruppo dei valutatori. Le interviste e la costruzione del loro significato, attraverso la discussione e l’approfondimento in appositi incontri e seminari, sono stati quel passaggio iniziale che ha consentito una prima condivisione. La scelta di un metodo analitico attraverso la definizione puntuale dei fattori di competenza e l’utilizzo di descrittori dettagliati, graduabili per ciascun fattore, anche questi scritti e definiti attraverso un approfondimento comune, è stato il secondo ed importante passaggio dell’intera impostazione del sistema. Tale attività, terminata con la definizione di uno strumento analitico, ha consegnato al valutatore un quadro strutturato e condiviso dei comportamenti, che nella fase terminale, al momento della valutazione, ha consentito un confronto trasversale tra valutatori.

L’insieme di questi accorgimenti non ha tuttavia impedito che, nell’ambito del Comitato di Direzione, siano emerse considerazioni negative, relative alla possibile aleatorietà di alcuni risultati di valutazione. Il confronto, fatto nel Nucleo di Valutazione allargato tra responsabili d’area, sui risultati della valutazione delle competenze dei dirigenti, ha tuttavia permesso di risolvere queste insufficienze in particolare tra valutazioni troppo severe e quelle troppo condiscendenti. Il questionario, che consente a sua volta una valutazione dei dirigenti da parte dei più stretti collaboratori, è stato utilizzato con la specifica finalità di **controllare la valutazione fatta dai responsabili d’area** e di verificare ulteriormente i risultati della valutazione mentre nel caso della valutazione delle posizioni e dei risultati il lavoro del Comitato avveniva in base ad un confronto su aspetti strutturali, nel caso delle competenze la soggettività della percezione dei comportamenti osservabili è maggiore. Di qui l’importanza del questionario in cui, i più stretti collaboratori del dirigente, danno un parere sui rapporti che intercorrono tra gli interessati e il proprio capo e sul grado di finalizzazione dei reciproci comportamenti. I risultati del questionario hanno consentito al Nucleo di Valutazione di constatare in parte la convergenza tra i valori espressi dai valutatori (i responsabili d’area) e quelli espressi dai collaboratori dei dirigenti, e di verificare, dall’altro, alcune importanti valutazioni non convergenti.

## 4.5 Il processo di valutazione

L'intera esperienza mette in rilievo l'importanza del controllo comune delle interazioni tra i diversi attori nell'intero processo di valutazione, per conseguire risultati allo stesso tempo efficaci ed equi. Per questa ragione si può ritenere che la procedura costituisca la parte più e interessante dell'intero sistema. Essa è stata impostata per stabilire **un controllo incrociato e una comunicazione effettiva** tra i diversi attori interessati alla valutazione. Si sono inseriti, accanto alla procedura di valutazione di tipo classico che prevede: a) che la valutazione venga fatta dal superiore diretto (in questo caso dal responsabile di area); b) che tale valutazione venga verificata e ridefinita dal Nucleo di Valutazione (composto in questo caso dal segretario generale, dal direttore operativo, e da un consulente esterno); c) che i risultati della valutazione e le rispettive retribuzioni vengano approvati dalla Giunta Municipale; alcuni importanti cambiamenti quali:

- il Nucleo di Valutazione è allargato ai capi area nei casi in cui si tratti di mettere a punto: i criteri; il quadro scritto di significati interpretativi per ciascun criterio (una vera e propria declaratoria); la definizione, in questa maniera, di valori e di linguaggi comuni; il controllo incrociato delle rispettive valutazioni.;
- ciascun risultato individuale, emerso dalla valutazione nel Nucleo allargato, è successivamente discusso da ciascun responsabile di area con il singolo valutato in un colloquio individuale, eventuali osservazioni sono riportate allo stesso Nucleo;
- l'introduzione, nell'ultimo periodo, dell'autovalutazione e della valutazione da parte dei diretti collaboratori.

Nel 1998 alla valutazione di tipo gerarchico si sono aggiunte (a titolo puramente istruttorio e consultivo per il Nucleo di Valutazione) la rilevazione (tramite questionario somministrato ai funzionari e stretti collaboratori dei dirigenti) sui valori e sul clima aziendale e la stesura di un report strutturato di autodiagnosi da parte di ciascun dirigente. **L'indagine sui valori aziendali** ha come principale obiettivo quello di verificare i dati emersi dalla valutazione della prestazione dei dirigenti, per quanto riguarda le competenze. In questo caso è stato sottoposto un questionario alla fascia dei quadri (8°, 7° livello, oggi categoria D) con la specifica finalità, nella prima parte, di verificare **alcune delle principali competenze del dirigente**, richiamate nel manuale di valutazione; sono quelle competenze che i collaboratori possono verificare nei rapporti di lavoro con i propri dirigenti.

Nella seconda parte del questionario si cerca invece di individuare come **l'insieme dei quadri aziendali percepisce il proprio lavoro**. Il giudizio, infat-

ti, che un singolo intervistato dà nei confronti del proprio dirigente, può essere influenzato dal modo in cui interpreta e vede l'organizzazione: se verso quest'ultima, e verso il proprio lavoro, ha un atteggiamento propositivo o semplicemente opportunistico. Si controlla se le valutazioni, espresse dagli intervistati, pur basandosi su osservazioni quanto più "obiettive" del comportamento dei loro superiori possano risultare influenzate dai loro orientamenti di fondo verso l'attività lavorativa e l'organizzazione d'appartenenza, attraverso l'accentuazione o l'attenuazione di alcuni aspetti del loro giudizio.

**L'autovalutazione** ha come principale finalità quella di verificare il percorso del dirigente nella realizzazione dei progetti e dei risultati del proprio servizio. Il dirigente scrive un rapporto in cui mette in evidenza i problemi incontrati, le cause di successo o di insuccesso, le soluzioni adottate per migliorare le proprie prestazioni. Da un lato, l'autovalutazione è un documento utile al Direttore Operativo e al Nucleo di Valutazione per poter valutare il conseguimento dei risultati e individuare eventuali correttivi da apportare alla gestione corrente del lavoro e dell'organizzazione; dall'altro, il documento di autovalutazione è anche un utile strumento per verificare e **controllare la valutazione sulle competenze fatte dal diretto superiore**. Il rapporto viene preparato sulla base di una traccia strutturata in modo da renderlo comparabile con altri rapporti, i risultati sono oggetto di verifica e confronto con il resto dei risultati da parte del Nucleo di Valutazione.

La risultante dell'intero percorso è di fatto una procedura costituita sulle seguenti fasi: valutazione del superiore, confronto tra valutatori, colloquio con il valutato, valutazione finale del Nucleo sia dei dirigenti che dei capi area sulla base anche dei rapporti di auto valutazione dei dirigenti e dei capi area e dei risultati della valutazione fatta dai loro diretti collaboratori. In questo modo la valutazione è conseguita attraverso più pareri e controlli incrociati, non segue solo la linea gerarchica, **pur attribuendo alla gerarchia il ruolo e la responsabilità principale nello stabilire la graduatoria finale**. La procedura di valutazione non svolge in questo caso solo e principalmente una funzione di controllo, ma anche una funzione **di apprendimento per tutti gli attori coinvolti incluso il Nucleo di Valutazione**, e in questo modo definisce una nuova modalità di gestione dell'insieme dell'organizzazione. Tale tipo di svolta trova a sua volta piena espressione nel colloquio (o più colloqui) di valutazione finale in cui il superiore diretto discute con il proprio collaboratore sull'andamento delle attività, sui risultati conseguiti, sulle attività e gli obiettivi attesi per la prossima annualità, sulla stessa possibilità di migliorare le competenze e gli eventuali fabbisogni formativi dell'interessato oltre che su possibili valutazioni diverse da quella formalizzata, raccolte durante l'iter procedurale più sopra descritto.

#### 4.6 La differenziazione delle retribuzioni

Il risultato di questo processo consente da un lato, di definire e strutturare meglio il rapporto tra capo e collaboratore, di far leva sulla motivazione del personale e di avere un peso rilevante sulla cultura e sul clima dell'organizzazione; dall'altro, consente l'applicazione di politiche del personale quali: l'incentivazione retributiva, la gestione delle carriere, la mobilità e l'allocazione delle risorse, l'individuazione dei fabbisogni formativi per il personale. Nel caso specifico del pubblico impiego l'enfasi maggiore, grazie ai CCNL, è stata posta sulla retribuzione e incentivazione del lavoro, sia operativo che dirigenziale. Tale scelta tuttavia non sempre è considerata, dagli esperti, come la più opportuna per iniziare un processo con effetti di così vasta portata sull'insieme dell'organizzazione. Qualcuno avrebbe preferito iniziare senza coinvolgere direttamente la valutazione nella politica retributiva delle Amministrazioni anche se, deve essere riconosciuto, che l'enfasi sulla retribuzione di posizione e di prestazione fatta attraverso i CCNL, è stata un importante fattore di pressione sulle Amministrazioni, affinché si cimentino, senza mezzi termini, nelle attività di valutazione.

Nel caso del Comune di Ravenna la valutazione delle posizioni e delle prestazioni ha condotto ad una differenziazione dei risultati e ha consentito di realizzare maggiore equità per quanto riguarda il rapporto tra tipo di prestazione e retribuzione. Le tabelle 8 e 9 e le figure 10 e 11, qui di seguito riportate, illustrano come sia le retribuzioni di posizione che quelle di prestazione sono state articolate su sei fasce retributive rispetto ai due livelli dirigenziali del precedente contratto. I differenziali retributivi vanno da 20 milioni, per la fascia più bassa, ai 52 milioni di quella più alta, per le posizioni, mentre variano da nessun tipo di riconoscimento ai 28 milioni attribuiti ai dirigenti della fascia più elevata, per le prestazioni. Se si considera anche il grado di concentrazione per fascia si può notare come, sia per le posizioni, che per le prestazioni, si sia ottenuta un'effettiva distribuzione del personale, senza eccessivi appiattimenti sia verso il basso che verso l'alto. Questa capacità di remunerare in modo così differenziato è espressione della notevole articolazione dei giudizi e dei relativi punteggi, anch'essa documentata dalle tabelle. La graduatoria stessa riflette un'articolazione molto più analitica di quanto è rappresentato dalle fasce retributive che, ovviamente, accorpano più di un valore attribuito.

*Tabella n. 8 - Fasce retributive; Indennità di posizione (1998-99)*

Punteggi posizione	Indennità di posizione	N. Dirigenti
40-45	20.000.000	6
50	23.000.000	3
55-60	27.000.000	18
65	32.000.000	6
70-75	38.000.000	2
85	44.000.000	5
90	49.000.000	2
100	52.000.000	1

*Figura n. 10 - Fasce indennità di posizione (1998-99)*

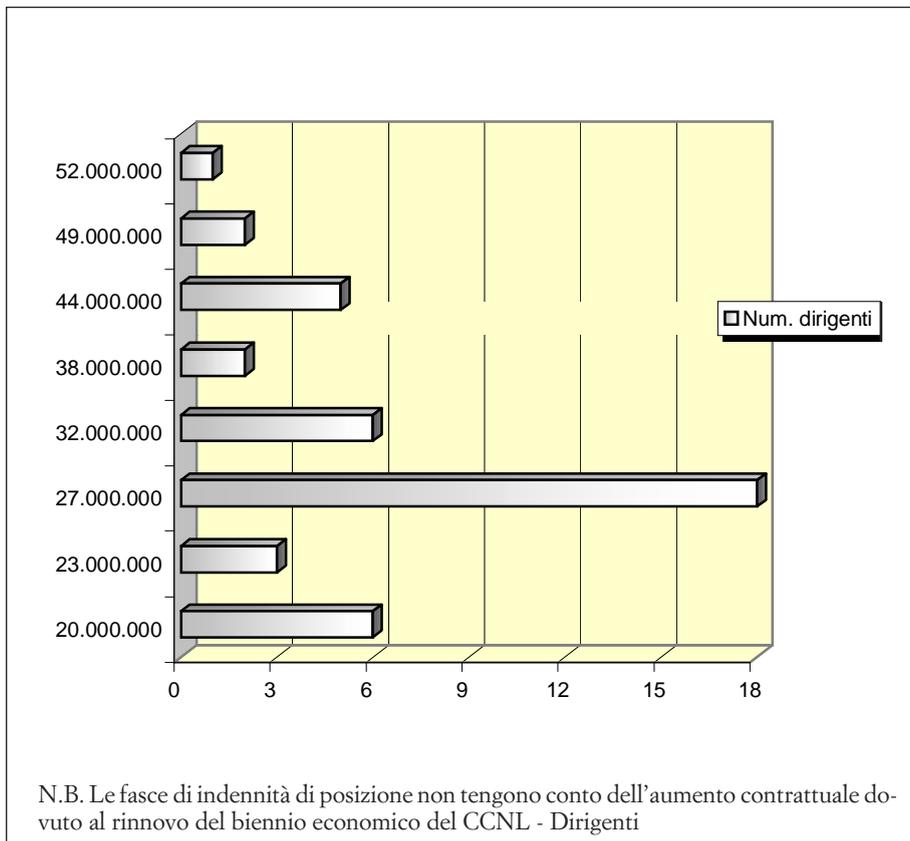
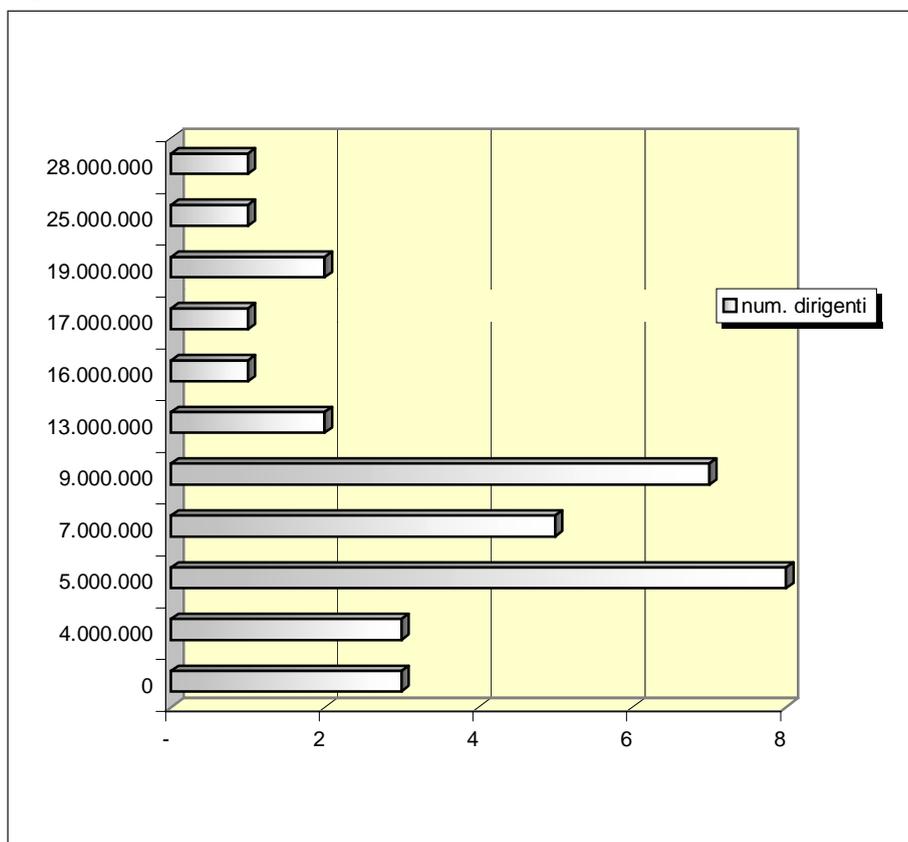


Tabella n. 9 - Fasce retributive indennità di prestazione (1998-99)

Fasce prestazioni	Importo	N. Dirigenti
0-39,9	0	3
40-49,9	4.000.000	3
50-59,9	5.000.000	8
60-60,9	7.000.000	5
61-63	9.000.000	7
63,1-64	13.000.000	2
64,1-66	16.000.000	1
66,1-67	17.000.000	1
67,1-70	19.000.000	2
70,1-75	25.000.000	1
75,1-100	28.000.000	1

Figura n. 11 - Fasce indennità di prestazione (1998-99)



#### 4.7 Osservazioni conclusive

L'esperienza del Comune di Ravenna può essere utile per individuare in sintesi alcuni punti rilevanti del processo di valutazione dei dirigenti nella Pubblica Amministrazione italiana. In primo luogo l'importanza dell'utilizzo della valutazione, **come metodo analitico di gestione** organizzativa. Da questo punto di vista le caratteristiche dei metodi di valutazione sopra descritti non hanno origine da principi guida della cultura legale e burocratica del pubblico impiego. La dimensione astratta della responsabilità gerarchico-legale, per cui il dirigente è valutato e retribuito solo ed esclusivamente sulla base di questo criterio generale, viene sostituita dalla dimensione analitica, per cui la posizione del dirigente è valutata sulla base delle attività che di fatto sono necessarie per svolgere tale tipo di lavoro. Non è quindi sufficiente, ad esempio, che ad una posizione dirigenziale siano attribuite delle responsabilità; rilevante per la valutazione delle posizioni (e anche in parte delle prestazioni) ma anche conoscere il grado di complessità delle attività, dell'autonomia operativa richiesta rispetto alle procedure, il tipo di strumenti di gestione, il tipo e grado di conoscenze e attitudini necessarie per esercitare le stesse responsabilità richieste dalla normativa. Il tema della responsabilità di conseguenza riassume, in questo caso, sia una dimensione legale e gerarchica, che un insieme di fattori che si richiamano all'esercizio effettivo dei compiti necessari per svolgere un ruolo di gestione.

Spesso, il richiamo alla sola responsabilità gerarchico o legale, tende a non distinguere tra quelle che sono le attività e gli obiettivi della posizione dirigente, con quelle dei sottoposti, specialmente se questi ultimi ricoprono ruoli con un elevato contenuto professionale. Ad esempio, per quanto riguarda il Comune di Ravenna, a differenza di quanto presuppone una valutazione basata su principi esclusivamente gerarchici, le attività e gli obiettivi del dirigente responsabile d'area non sono la sommatoria delle attività e degli obiettivi delle posizioni sottoposte (le posizioni di coordinamento dei rispettivi servizi). La responsabilità del dirigente d'area si estrinseca in un diverso tipo d'attività e di obiettivi congruenti con le responsabilità che gli sono state attribuite. Da questo punto di vista l'analisi e la valutazione delle posizioni è stata, nel caso di Ravenna, anche **un momento di progettazione del ruolo dei capi area**, che a sua volta presuppone la capacità, per ora non ancora interamente realizzata, di dotare il ruolo di strumenti di gestione trasversali ai diversi servizi.

Le stesse osservazioni si possono fare quando ci si richiama a norme di legge per descrivere alcune posizioni o tipo di prestazioni (ad esempio il ruolo

lo e le funzioni del project management nella legge o nei regolamenti dei LLPP). Anche in questo caso non sono la legge o il regolamento che definiscono, in astratto, i compiti e l'importanza della posizione, ma il modo in cui, di fatto, l'organizzazione ha definito (se lo ha fatto e in che modo) quel tipo di compiti e d'attività richiamati dalla normativa più in generale. I risultati dell'applicazione della normativa possono essere diversi tra Amministrazioni. Nelle organizzazioni, le stesse posizioni, richiamate dalla normativa, possono avere incombenze diverse, più limitate o più ampie, o, ancora più integrate con altri aspetti e funzioni altrettanto rilevanti, che ne modificano la natura e i contenuti rispetto alle prescrizioni legislative iniziali.

In secondo luogo la valutazione, come metodologia di gestione per obiettivi, assume che **ciascuna Amministrazione conosca e sia in grado di monitorare e verificare i propri risultati**. Mentre un'impresa sa che, proprio perché opera sul mercato, deve conoscere i risultati ottenuti (siano essi di fatturato, di utile o di risultato di produzione), non sempre così succede per un'Amministrazione. Tale logica non è così automatica, e l'interiorizzazione del principio che le attività vanno verificate per risultato non è scontata in coloro che dirigono queste Amministrazioni. Il dirigente pubblico ha più facilmente il senso del proprio ruolo nel controllo della spesa; per il controllo degli input può trovare strumenti e un contesto sempre più idoneo a migliorare la prassi gestionale, mentre per quanto riguarda gli output, tali strumenti sono ancora oggi, di fatto, ridotti a tentativi di sperimentazione.

Il caso del Comune di Ravenna illustra bene questo tipo d'incertezza. In questo caso l'Amministrazione non vuole definire un impianto di controllo formale e puramente virtuale dei risultati, col solo scopo di adempiere quanto è stabilito dal CCNL e pagare, sia pure in modo differenziato, la retribuzione di risultato; essa sceglie al contrario, di realizzare modalità di lavoro che si prefiggono anche che diventino, nel futuro, parte della routine di gestione dei dirigenti. Questo secondo obiettivo ha, però, tempi assai più lunghi di quelli, previsti dal CCNL. Lavorare per progetti e per risultati implica, in primo luogo, la presenza di meccanismi di mercato o istituzionali in grado di fare sì che il controllo per risultati abbia **un significato** nel lavoro quotidiano della direzione, prima di essere una questione tecnica di quale sistema di controllo utilizzare esclusivamente con finalità retributive.

L'esperienza del caso qui presentato è, da questo punto di vista, ancora incompleta. Si è stabilita, con la valutazione dei risultati una procedu-

ra d'incentivazione all'apprendimento più che un Management by Objectives costituito su un sistema di gestione per risultati. La costruzione dei progetti ha risentito dell'assenza di meccanismi di misurazione e di procedure di gestione, e soprattutto della mancanza di meccanismi istituzionali o di mercato in grado di far sì che il lavoro e la valutazione per risultato diventi fattore necessario all'esercizio del ruolo del dirigente. Tuttavia dal 1998 il Comune di Ravenna ha avviato la realizzazione di un sistema di contabilità analitica in cui sono definite le spese per centri di costo, per attività e progetti. Per ciascuno di questi accorpamenti sono oggi classificate il tipo di risorse da utilizzare e utilizzate. Tale processo di implementazione dei centri di costo è stato aiutato con la formazione di dirigenti e quadri. Da questo punto di vista è stata fatta una prima scomposizione di indicatori di risultato per centri di costo, attività e progetti, ma non è stata ancora realizzata una vera e propria procedura di gestione per risultato, e prematura sarebbe una riflessione sui possibili effetti e cambiamenti dei metodi direzionali e sulle motivazioni di ruolo dei dirigenti.

In terzo luogo la valutazione presuppone **una prassi che richiede un'elevata integrazione sociale ed organizzativa**. Quest'ultima trova nell'analisi e classificazione delle posizioni, negli strumenti di gestione (contabilità analitica, controllo e reports di gestione) e nella verifica dei risultati, alcune modalità strumentali per essere realizzata. Lo stesso dicasi per le competenze. I valori, gli orientamenti dell'Amministrazione, il tipo d'identità e coesione culturale, costituiscono altrettanti fattori che contribuiscono al successo o all'insuccesso del procedimento di valutazione. Ciascun dirigente fa la propria valutazione, ma se l'effetto risulta essere solo l'espressione delle diverse attitudini del valutatore nei confronti del procedimento e dei propri collaboratori, tale valutazione può considerarsi incompleta rispetto ai fini più sopra richiamati. Per essere espressione di orientamenti e di un'identità organizzativa, il procedimento deve trovare un **momento di confronto** con gli altri attori presenti nell'intero processo, a partire dagli altri valutatori e dai valutati. Come sola espressione della valutazione del responsabile gerarchico, la valutazione non fa che riflettere la frantumazione delle funzioni, un ritorno ad un'immagine che molti hanno ritenuto di lasciarsi dietro le spalle, in cui l'organizzazione comunale è vista ed interpretata come una pura sommatoria di unità organizzative autonome.

Va inoltre considerato che se ogni dirigente tende "a giocare la partita in proprio" e la valutazione è poco strutturata, l'Amministrazione non controlla gli effetti di tale procedimento, rispetto ad una scala di merito

complessiva. Di solito, in questo caso, il risultato è la rincorsa tra i diversi valutatori per premiare i propri collaboratori, con l'appiattimento di tutto il personale, su una o due fasce superiori della scala dei giudizi, vanificando le finalità di differenziazione effettiva del personale dirigente. Oppure, al contrario, si possono avere forti squilibri nelle prestazioni e nei risultati della valutazione fatta dai diversi valutatori.

Il Comune di Ravenna ha cercato di ovviare a questo tipo di fenomeno con una serie di accorgimenti che hanno di fatto realizzato una socializzazione delle finalità, dei valori, dei criteri e delle metodologie di valutazione. Nella fase di progettazione del sistema, un'iniziale socializzazione è avvenuta attraverso interviste alla maggioranza del personale e con il coinvolgimento dell'intero comitato di direzione nella valutazione, nella messa a punto del sistema. Con questa metodologia il Comune ha costruito un sistema analitico, evitando affermazioni generiche e ricorrendo ad esemplificazioni concrete ricavate dalla realtà operativa, ha proceduto alla formazione dei valutatori, sia sulle caratteristiche del sistema, sia sugli strumenti per la gestione del processo a partire dalle tecniche di conduzione del colloquio con il valutato. Ha costruito una procedura per cui, la valutazione di ogni singolo dirigente viene verificata dal comitato di direzione. Il nucleo di valutazione, a sua volta, opera come ultima istanza, avvalendosi dei risultati della valutazione dei collaboratori del dirigente e dell'autovalutazione.

Questo sforzo di promuovere la comunicazione e l'interazione tra i diversi attori ha dato, come risultato, un consenso maggiore sulla valutazione e un controllo incrociato dei diversi risultati. Rimane tuttavia aperto l'interrogativo della stabilità nel tempo del procedimento adottato. Tali scelte sono intervenute in un momento eccezionale e grazie anche ad una costante pressione esterna, ma non sono ancora diventate parte integrante della cultura amministrativa, che rimane tuttavia in parte lontana da forme di socializzazione come quelle sperimentate. Ci si domanda in particolare fino a che punto la valutazione del dirigente da parte dei collaboratori potrà costituire uno strumento permanente di verifica dei risultati della valutazione; se una seconda edizione della verifica, da parte dei collaboratori della valutazione dei dirigenti, sia in grado di dare gli stessi risultati virtuosi ottenuti la prima volta, oppure se sia necessario modificare gli strumenti e le modalità dell'interazione dal basso. Incerto rimane anche il ruolo dell'autovalutazione, se quest'ultima rimarrà finalizzata alla sola valutazione o se, e in che modo, diventerà uno strumento organico di gestione dei progetti e della routine. E, per ultimo, fino a che

punto, tecniche di socializzazione organizzativa quali le interviste, la gestione del colloquio e delle riunioni, il confronto e la comunicazione tra valutatori, diventino fenomeni radicati nella cultura organizzativa, costituiscano attività permanente e non eccezionale della vita dell'organizzazione.

Marco Brunod e Silvia Toninelli

## La valutazione degli operatori delle scuole infanzia e degli asili nido del Comune di Cremona

### 5.1 La valutazione del personale negli Enti Locali

Solo in questi ultimi anni, negli Enti Locali, le attività di monitoraggio e di valutazione sono state oggetto di attenzioni e di specifici investimenti. L'interesse è cresciuto contemporaneamente alle esigenze di razionalizzazione e miglioramento della qualità dei servizi erogati e di rinnovamento dell'immagine, in un quadro, comunque, caratterizzato da una consistente penuria di risorse economiche. Questi fattori contingenti hanno sollecitato l'introduzione e il consolidamento di funzioni valutative, ma una molteplicità di elementi presenti portano a configurare questo compito come un impegno di non facile attuazione. In queste organizzazioni che hanno alle loro spalle una lunga e radicata tradizione segnata, in diversa misura, da orientamenti burocratici/meccanicistici, non è ancora sufficientemente presente l'idea che un progetto, una soluzione organizzativa, una scelta strategica o le competenze professionali espresse dal personale debbano essere periodicamente valutate in rapporto ai benefici che producono. Questo ritardo non è tanto dovuto ad un mancato riconoscimento della validità dei principi che sottendono le finalità della valutazione, quanto ad una diffusa e consolidata prassi che ha spesso consentito l'affermazione di criteri di scelta indipendenti dai benefici prodotti all'organizzazione e ai suoi clienti/utenti.

L'introduzione di un sistema di valutazione in un Ente Locale non può quindi configurarsi come un semplice e automatico trasferimento di strumentazioni e metodologie messe a punto altrove, ma richiede, per poter raggiungere risultati apprezzabili, una concreta assunzione delle specificità culturali di questi contesti di lavoro. Nello stesso tempo occorre tenere in considerazione come le crescenti ansie di razionalizzazione, motivate per lo più da impellenti necessità di riduzione dei costi, tendano a favorire la riattivazione di logiche ispettive che poco hanno a che fare con la valutazione anche se spesso così vengono denominate. Il terreno è

quindi irto di difficoltà che suggeriscono azioni non superficiali capaci di trattare con gradualità le resistenze, le inerzie e i contrasti che lo sviluppo di logiche valutative possono suscitare.

Le realizzazioni di sistemi di valutazione nell'area della Pubblica Amministrazione non possono d'altra parte non utilizzare quanto è stato sperimentato in questo campo in altri settori produttivi, accogliendo in particolare quegli elementi innovativi che possono favorire il superamento delle difficoltà presenti. Può allora configurarsi come interessante anche per un Ente Locale assumere l'idea, ampiamente presente nelle esperienze svolte in campo aziendale, che la valutazione debba considerare in modo significativo i risultati raggiunti e i processi che li hanno resi possibili piuttosto che limitarsi alla sola analisi dei comportamenti operativi, indipendentemente da ciò che questi determinano, o alla semplice verifica di procedure prescritte.

Questa prospettiva è sostenuta dalla condivisibile ipotesi che se non si dà visibilità ai risultati raggiunti (Osborne e Gaebler, 1995), non è possibile distinguere i successi dagli insuccessi. In questa logica la mancata valutazione dei risultati determina rilevanti conseguenze, infatti: se non si vede il successo e l'insuccesso, non si può imparare da essi; se non si riconosce l'insuccesso o il fallimento, non si può correggerlo; se il successo non viene premiato, lo sarà con ogni probabilità l'insuccesso; se non si è in grado di rendere visibili i risultati raggiunti non è possibile ottenere il consenso dei cittadini e degli interlocutori più diretti.

Negli Enti Locali, che hanno il compito di fornire servizi ai cittadini (Norman, 1992), la rappresentazione qualitativa e quantitativa dei risultati raggiunti, l'individuazione dei successi e degli insuccessi è però un'operazione notevolmente più complessa che nelle produzioni manifatturiere. In queste organizzazioni si ha a che fare con la realizzazione di prodotti prevalentemente immateriali (servizi), difficili da individuare e rappresentare, che generano effetti, cioè risultati, dilazionati nel tempo di cui molto spesso non è facile evidenziare il legame causale con il servizio erogato (Manoukian Olivetti, 1998).

Il concetto stesso di risultato, di successo o insuccesso, non è universale ed è determinabile solo facendo riferimento a categorie culturali e a principi valoriali che generalmente sono scarsamente esplicitati o sono essi stessi ragione di conflitto tra i soggetti interessati alla valutazione dei risultati raggiunti. Inoltre i servizi sono prodotti all'interno di relazioni gestite da operatori che sono contemporaneamente, per il loro posizionamento, il principale strumento per raggiungere i risultati attesi ed il miglior punto di osservazione per valutarli.

Lo scenario in cui ci si deve muovere per sviluppare un sistema di valutazione del personale è quindi molto complesso, non a caso i criteri che possono orientarne la progettazione sono molteplici: alcuni sono centrati sulla misurazione delle prestazioni e pongono particolare attenzione al rispetto degli ordinamenti vigenti, altri si concentrano maggiormente sui contenuti professionali del lavoro ed esplorano in particolare il modo con cui sono espletati gli atti tecnici, altri ancora considerano la “soddisfazione del cliente” il punto di riferimento più importante per stabilire la qualità dell’impegno operativo dei singoli attori organizzativi. Ognuna di queste impostazioni contiene in sé limiti e vantaggi, il problema non è tanto insito nell’individuazione dell’orientamento migliore ma è piuttosto costituito dalla messa a punto di un sistema coerente con gli indirizzi organizzativi prevalenti nell’Ente che lo dovrà utilizzare. Non è allora possibile prescindere dalle specificità dell’organizzazione, dei professionisti presenti e dei contenuti lavorativi che trattano per poter sviluppare una corretta progettazione di un sistema di valutazione del personale.

Nel Comune di Cremona la progettazione del sistema di valutazione degli operatori delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido è stata avviata nei primi mesi del 1998. Promossa dall’iniziativa del dirigente<sup>1</sup> di settore è stata realizzata da un gruppo di lavoro<sup>2</sup> a cui hanno partecipato in modo differenziato il dirigente stesso, le due responsabili del settore e le tredici coordinatrici delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido; il gruppo di la-

<sup>1</sup> Nel 1998, quando è stata avviata la progettazione del sistema di valutazione del personale delle scuole del Comune di Cremona, il Dirigente del Servizio Istruzione era Maurilio Segalini. In una relazione sulla valutazione intesa come strumento gestionale (ottobre 1998) M. Segalini sosteneva che: “... la valutazione è uno strumento di gestione che adempie una funzione ricapitolativa per stabilire i punti di forza e di debolezza di un’organizzazione, uno strumento di programmazione che adempie ad una funzione prospettica, uno strumento di formazione che adempie ad una funzione di mobilitazione: in questo caso sviluppare la capacità di analisi di un gruppo significa investire risorse nella sua organizzazione attraverso una migliore conoscenza dell’ambiente e delle competenze che questo gestisce, in relazione ai risultati auspicati. All’interno del Servizio Istruzione possiamo tranquillamente affermare che il percorso è da tempo stato iniziato e che prosegue quotidianamente su vari fronti. Nello specifico, la valutazione della risorsa umana va inquadrata come sistema di apprezzamento che costituisca una base obiettiva di discernimento capace di scoprire i punti di forza e di debolezza di ciascuno, in relazione a ciò stabilisca gli obiettivi personali e di équipe, si assuma responsabilità di costruire una griglia di indici di valutazione, stabilisca i presupposti per i cambiamenti e le innovazioni necessarie affinché la struttura tenda ad un costante miglioramento ...”

<sup>2</sup> Il gruppo di lavoro che ha condotto la progettazione e la sperimentazione del sistema di valutazione del personale del Servizio Istruzione era composto da: Marco Brunod (consulente esterno), Maurilio Segalini (Dirigente del Servizio Istruzione), Franca Scala (Esperta organizzativa del Servizio Istruzione) e Silvia Toninelli (Responsabile del Servizio Politiche Educative).

voro è stato condotto da un consulente dello Studio di Analisi PsicoSociologica<sup>3</sup> di Milano.

## 5.2 Il contesto operativo delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona

Il contesto organizzativo nel quale è stato costruito e applicato il sistema di valutazione è rappresentato dal Servizio Politiche Educative del Comune di Cremona. Il Servizio gestisce le Scuole Comunali (4 Asili Nido e 9 Scuole Infanzia) e svolge tutte le competenze dell'Ente Locale nei confronti delle scuole di ogni ordine e grado della città. All'interno del Comune di Cremona è il servizio con il maggior numero di dipendenti (250 circa) suddivisi tra insegnanti, operatori scolastici, personale di cucina e personale amministrativo e tecnico.

Nel settore educativo, in questi ultimi anni, sono state investite consistenti risorse. È stata aumentata l'offerta (apertura di nuove sezioni e servizi con l'obiettivo di rispondere alla totalità delle richieste di inserimento di bambini nella fascia 3-6 anni e di contenere sensibilmente la lista d'attesa nella fascia 0-3 anni), e sono stati migliorati gli standard di qualità del servizio. Aspetto qualificante di questa esperienza è il "Progetto 0-6 anni", avviato nove anni fa in corrispondenza del passaggio degli Asili Nido dal settore Affari Sociali a quello Educativo, è finalizzato ad affermare la valenza pedagogica delle attività educative rivolte ai bambini piccolissimi. I servizi erogati sono oggetto di molta attenzione da parte delle famiglie dei bambini inseriti e suscitano buoni apprezzamenti.

Nel progetto di valutazione sono state coinvolte le sole insegnanti di ruolo per un totale di 82 persone (in ogni scuola opera un gruppo composto da 6/8 insegnanti e da 4/5 operatori scolastici e di cucina).

Nel corso degli anni la formazione in servizio dei docenti ha particolarmente insistito sugli aspetti pedagogici e didattici, per accreditare e consolidare il superamento del ruolo assistenziale dei servizi a favore di un riconoscimento della funzione educativa dei servizi e del personale. Minor attenzione è stata dedicata agli aspetti organizzativi, anche perché le richieste del personale esprimevano la necessità di sostegni all'attività

<sup>3</sup> Lo Studio APS opera da oltre trent'anni nel campo della formazione e della consulenza organizzativa realizzando: attività di formazione rivolte a coloro che desiderano sviluppare approfondite capacità di analisi delle situazioni in cui operano; consulenze organizzative per l'innovazione; iniziative di ricerca su questioni emergenti nelle organizzazioni che producono servizi.

educativa svolta sia dai singoli che dai gruppi di insegnanti. Va detto che gli operatori hanno sempre manifestato una rilevante propensione a sviluppare forti identificazioni con il proprio plesso scolastico e con il loro ruolo professionale, prestando scarsa considerazione ai vincoli e ai legami che l'appartenenza ad una Amministrazione comunale comporta. Questa tendenza è in parte dovuta alla complessità delle relazioni che, in queste strutture, possono generare difficoltà di collocazione e/o di identificazione professionale; gli educatori, infatti, si trovano a dover contemporaneamente gestire intense relazioni con i bambini, le famiglie, i colleghi e il personale amministrativo.

L'attività di riorganizzazione ha tenuto conto di queste considerazioni e ha posto l'attenzione sul ruolo giocato dai gruppi di lavoro, considerandoli come la principale struttura organizzativa sulla quale investire<sup>4</sup>. Di conseguenza si è ritenuto opportuno sostenere lo sviluppo delle funzioni e dei ruoli di coordinamento dei gruppi di lavoro. Così, per far fronte alla complessità della gestione organizzativa (che richiede il decentramento di alcuni ambiti decisionali), e per favorire l'integrazione tra nidi e scuole, si è avviata un'attività formativa mirata alla promozione e all'acquisizione di conoscenze più approfondite sul lavoro di gruppo, e alla sperimentazione di alcune modalità di comunicazione per favorire la partecipazione attiva e produttiva dei singoli. Sul piano operativo è stato avviato un lavoro di formazione con il coinvolgimento diretto delle operatrici in attività di piccoli gruppi della durata di due anni per consentire un forte collegamento tra momenti formativi e situazione lavorativa. Inoltre si è pensato ad una formazione che permettesse l'acquisizione di strumenti utili per la gestione e la conduzione dei gruppi di lavoro.

Attraverso il lavoro di formazione e la continua riflessione da parte degli insegnanti si è delineata una figura di coordinatrice che partecipa alla

<sup>4</sup> "... Il gruppo, che di fatto è istituito dalla presenza di più persone in una stessa sede per il raggiungimento degli stessi obiettivi di lavoro, se non è riconosciuto e assunto come specifica realtà di lavoro e viene piuttosto abbandonato all'autoregolazione o mantenuto attraverso meccanismi formali, rischia non solo di non poter essere sfruttato nelle sue potenzialità, ma anche di dare luogo a continue e demotivanti difficoltà di comunicazione, a microconflittualità e a chiusure reciproche oppure a situazioni di fusionalità, in cui ci si trova così bene insieme da mettere in secondo piano alcune esigenze o problematiche lavorative che potrebbero intaccare l'unità. Se viene adeguatamente considerato e gestito il gruppo invece può essere un perno del funzionamento organizzativo perché promuove nei singoli la condivisione degli obiettivi e delle modalità per raggiungerli, offre supporto e contenimento ad incertezze, confusioni, frustrazioni, ansietà, permette verifiche e aggiustamenti delle modalità di lavoro anche per far fronte a criticità e imprevisti, dà la possibilità a ciascuno di riposizionarsi nel tempo rispetto alle proprie attese lavorative, alle proprie capacità e potenzialità professionali e relazionali ..." (F. Olivetti Manoukian "Lavorare in gruppo e usare il gruppo come strumento di lavoro" Progetto per l'attività di formazione per operatrici coordinatrici di Nidi e Scuole per l'Infanzia del Comune di Cremona, Agosto 1986).

definizione degli obiettivi generali del Servizio, promuovendone la realizzazione e garantisce l'integrazione organizzativa in ogni singola scuola.

In pratica è stata promossa un'idea di coordinamento intesa non tanto come l'assunzione di un ruolo gerarchicamente superiore, ma pensando ad una funzione in grado di sostenere i processi di lavoro, di mantenere l'integrazione tra le persone e capace di promuovere l'elaborazione delle esperienze attivate nelle scuole. A questo lavoro è seguita l'individuazione e la nomina da parte dell'ufficio preposto delle coordinatrici in ogni Scuola Infanzia ed in ogni Asilo Nido, le operatrici incaricate dedicano attualmente una parte del loro tempo lavorativo per svolgere le funzioni organizzative assegnate (circa sei ore settimanali).

L'esperienza di valutazione nel Servizio Politiche Educative è iniziata nel 1996. Nel corso dei primi due anni l'Amministrazione ha utilizzato uno strumento di valutazione predisposto per tutti i dipendenti comunali. Questo strumento, ancora oggi utilizzato negli altri settori comunali, è suddiviso in otto schede corrispondenti a diverse aree suscettibili di valutazione (adattabilità al lavoro, autonomia e operativa e professionalità, responsabilità ed affidabilità, rapporti con l'utenza o il pubblico, apertura e reattività alle sollecitazioni esterne, integrazione e rapporti sul lavoro, gestione degli errori e delle situazioni problematiche, capacità di approfondimento culturale e progettuale) e prevede l'attribuzione di punteggi in ogni area. L'appartenenza a diversi livelli professionali presuppone l'utilizzo di alcune schede di valutazione, per il personale insegnante ne venivano utilizzate sei.

La ristrutturazione in atto nel Servizio Politiche Educative, al momento dell'introduzione di questo sistema di valutazione, ha immediatamente evidenziato alcuni aspetti critici individuati dagli insegnanti e della Direzione del Servizio incaricata di utilizzare il sistema di valutazione proposto.

Tre aspetti si dimostrarono immediatamente critici e furono oggetto di particolari riflessioni:

- lo scarso coinvolgimento del personale sui contenuti della valutazione;
- la "lontananza" del "valutatore", individuato nella pedagoga della Direzione del Servizio, unica per tutti le insegnanti, dislocate in 13 plessi scolastici;
- l'aspecificità dello strumento, pensato per tutto il personale comunale e vissuto con un taglio eccessivamente amministrativo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Per esempio la valutazione relativa al livello di "Responsabilità e affidabilità" applicata a personale che gestisce direttamente e, per alcune ore della giornata in solitudine, bambini molto piccoli, non trovava opportuni riferimenti nelle scale adottate. Queste prevedono l'attribuzione di un punteggio massimo a coloro che dimostrano "Propensione all'assunzione

Le critiche evidenziarono inoltre, nelle prime fasi di applicazione, difficoltà presenti negli operatori sul versante emotivo legate al modo con cui veniva considerato il loro ruolo professionale. A queste si aggiunsero difficoltà ad interagire con chi svolgeva le funzioni di valutazione e attribuzioni di significato stereotipate riguardanti l'attività stessa di valutazione. La valutazione del personale è, infatti, spesso associata alle attività ispettive.

Per queste ragioni e considerando che l'assessorato alle Politiche Educative rappresenta nel Comune di Cremona il settore con il maggior numero di personale nel quale, negli ultimi anni, sono state investite significative risorse per innovare il sistema gestionale, è parso opportuno sviluppare un nuovo sistema di valutazione, coinvolgendo direttamente il personale nella sua costruzione. Era presente, inoltre, l'esigenza di realizzare in ambito valutativo un'esperienza pilota per costituire un riferimento utilizzabile da altri settori dell'Amministrazione. L'obiettivo generale non era, quindi, solo quello di attivare un sistema di valutazione più consona alle caratteristiche professionali delle insegnanti, ma di sperimentare come fosse possibile costruire sistemi di valutazione adeguati alle diverse specificità professionali presenti nei servizi ed uffici comunali.

In quest'ottica il nuovo sistema di valutazione doveva essere finalizzato a:

- sviluppare rappresentazioni differenziate e personalizzate dell'apporto di ciascun attore organizzativo;
- individuare gli elementi di forza e di debolezza presenti per orientare processi di evoluzione professionale e di ricollocazione organizzativa;
- determinare piani di formazione e aggiornamento;
- attivare processi di mobilità interna al Servizio;
- disporre di criteri più oggettivi per indirizzare l'eventuale attribuzione di responsabilità tecniche ed organizzative;
- sostenere miglioramenti organizzativi;
- disporre di accettabili riferimenti per definire di anno in anno l'assegnazione di incentivi economici.

spontanea di responsabilità anche eccedenti a quelle connesse con le funzioni svolte, con spiccato coinvolgimento nelle attività dell'ufficio e con piena consapevolezza circa le conseguenze delle proprie decisioni. Sicura affidabilità per i dirigenti e per i colleghi, ed autorevolezza professionale e personale nei confronti di questi ... con specifica sensibilità per l'adeguamento alle riforme normative ed organizzative in atto nella Pubblica Amministrazione". La richiesta così formulata ed adeguata per gran parte del personale comunale, si adatta poco ad un personale il cui livello di discrezionalità nella gestione delle relazioni con i bambini e con le famiglie è elevato.

La valutazione periodica del personale si può così configurare come un processo che si fonda su principi di trasparenza, utilizzabile per la ripartizione degli incentivi professionali, ma soprattutto deve rappresentare un'occasione per ripensare alla qualità e alle caratteristiche del lavoro che si sta realizzando.

La sperimentazione del nuovo sistema di valutazione si è così mossa con l'obiettivo di riuscire annualmente a coinvolgere il personale in un'azione di analisi e di ridefinizione del proprio operato, attraverso iniziative individuali e di gruppo. Nello stesso tempo di garantire circolarità ad un insieme di riflessioni sul servizio che diversamente non potrebbero trovare gli spazi necessari per emergere con sufficiente nitidezza. L'aspettativa è che i singoli insegnanti e i gruppi di lavoro possano sviluppare capacità di lettura della situazione esistente che consentano di individuare ai diversi livelli soluzioni migliorative praticabili. Il sistema di valutazione può così anche diventare uno strumento per dar maggiore visibilità a quelle esperienze che per la loro qualità possono rappresentare utili modelli di riferimento. In un settore nel quale esiste scarsa abitudine a documentare e a rielaborare dal punto di vista teorico quanto è stato realizzato, dove spesso il patrimonio di conoscenze, progetti e attività rimangono patrimonio dei singoli, in cui sono quindi inevitabili dispersioni e perdite, la valutazione del personale, intesa con questi orientamenti, può rappresentare una consistente opportunità innovativa.

### 5.3 La progettazione del sistema di valutazione del personale delle scuole

La progettazione del sistema di valutazione del personale delle scuole del Comune di Cremona è stata preceduta da un'analisi degli orientamenti organizzativi generali e da un approfondimento delle specificità funzionali delle scuole stesse. L'analisi degli orientamenti organizzativi generali ha evidenziato l'esistenza di un consistente investimento innovativo tendente a superare i consueti meccanismi burocratici che caratterizzano storicamente il funzionamento degli Enti Locali. Si è visto, facendo particolare riferimento al settore scolastico, come le normative e i regolamenti, che spesso immettono nel funzionamento organizzativo eccessive rigidità, siano generalmente interpretati con flessibilità per favorire il miglioramento della qualità dei servizi erogati. Nello stesso tempo l'organizzazione del lavoro, nelle Scuole Infanzia e negli Asili Nido, è connotata da una metodologia che fa perno sul valore aggiunto prodotto dalla cooperazione dei diversi insegnanti regolata all'interno di gruppi di lavoro strutturati. Quest'orientamento, che ha permesso di evitare i feno-

meni di frammentazione indotti dalle logiche gestionali di tipo prescrittivo e che ha favorito effettivi processi di decentramento delle responsabilità, è stato consolidato dall'introduzione nelle scuole e negli asili di coordinatori dei gruppi di lavoro.

In questo quadro organizzativo per avviare la progettazione del sistema di valutazione, cioè di strumenti e metodologie capaci di evidenziare i diversi contributi professionali e organizzativi espressi in un determinato intervallo temporale dagli operatori presenti, è stato innanzitutto necessario affrontare due questioni assolutamente cruciali: su quali oggetti privilegiare le attività di valutazione e come strutturare la partecipazione e il controllo dei processi e degli esiti della valutazione. Entrambe le questioni rimandano a un tema più generale, il rapporto che le persone all'interno delle situazioni lavorative instaurano con le attività di valutazione. Un tema cruciale che se non considerato può impedire lo sviluppo di esperienze anche molto avanzate.

Nelle situazioni lavorative i processi di valutazione suscitano negli operatori emozioni ambivalenti, da una parte scatenano ansie e timori, dall'altra sono percepiti come indispensabili per favorire valorizzazioni e differenziazioni. Le persone, infatti, desiderano che i loro contributi lavorativi siano riconosciuti, cioè valutati, perché questo è il modo per rendere visibile e confermare formalmente il valore espresso dalle loro azioni professionali. Del resto ogni soggetto ha la necessità di percepire che ciò che fa suscita l'attenzione, l'apprezzamento o la critica di altri perché solo in questo modo può riconoscersi come individuo autonomo e come parte di un sistema sociale in cui condividere obiettivi, successi ed insuccessi. Contemporaneamente la valutazione suscita timori, preoccupazioni, ansie. Questo accade soprattutto quando essa è percepita come un'attività orientata a misurare le caratteristiche personali più che ad evidenziare le capacità professionali ed organizzative espresse nelle azioni lavorative; la valutazione è così sentita come un giudizio esercitato sul valore della persona, su suoi aspetti costitutivi, ed è percepito come assoluto e definitivo.

Nella costruzione di un sistema di valutazione occorre quindi gestire le preoccupazioni e le diffidenze che queste attività suscitano nella consapevolezza che questa è l'unica strada per uscire da pratiche valutative eccessivamente informali e discrezionali (Argyris, 1994).

Per queste ragioni nell'esperienza svolta nel Comune di Cremona si è prestata la massima attenzione all'identificazione e alla precisazione di cosa prendere in considerazione per valutare il contributo professionale de-

gli operatori educativi, partendo dal presupposto che la valutazione va esercitata su oggetti esterni agli individui (azioni tecniche e organizzative, prestazioni, processi di lavoro, prodotti, risultati, ecc.), realizzati in contesti connotati da un'ampia molteplicità di fattori che contribuiscono a determinarne le specificità. In questa logica le valutazioni sono necessariamente parziali e provvisorie e richiedono di essere costantemente aggiornate.

Il sistema di valutazione da realizzare doveva quindi rispondere a dei requisiti di dinamicità, doveva cioè essere in grado di rilevare nel corso del tempo i cambiamenti espressi nelle attività professionali dai diversi operatori. L'idea di valutazione cui ci siamo riferiti non poteva, quindi, basarsi sull'elaborazione di giudizi relativi alle caratteristiche personali dei singoli operatori, ma considerare essenzialmente l'attenzione e le competenze espresse nelle attività professionali in relazione agli incrementi qualitativi apportati nei processi di produzione dei servizi educativi. Se l'oggetto di valutazione andava così circoscritto e articolato, individuando quegli aspetti che per la loro significatività condizionano la qualità dei comportamenti operativi, i criteri di valutazione occorreva desumerli dagli indirizzi organizzativi e dalle direttive tecniche del Comune di Cremona e del Servizio Istruzione, riassunti nel documento "Riferimenti pedagogici generali delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona".

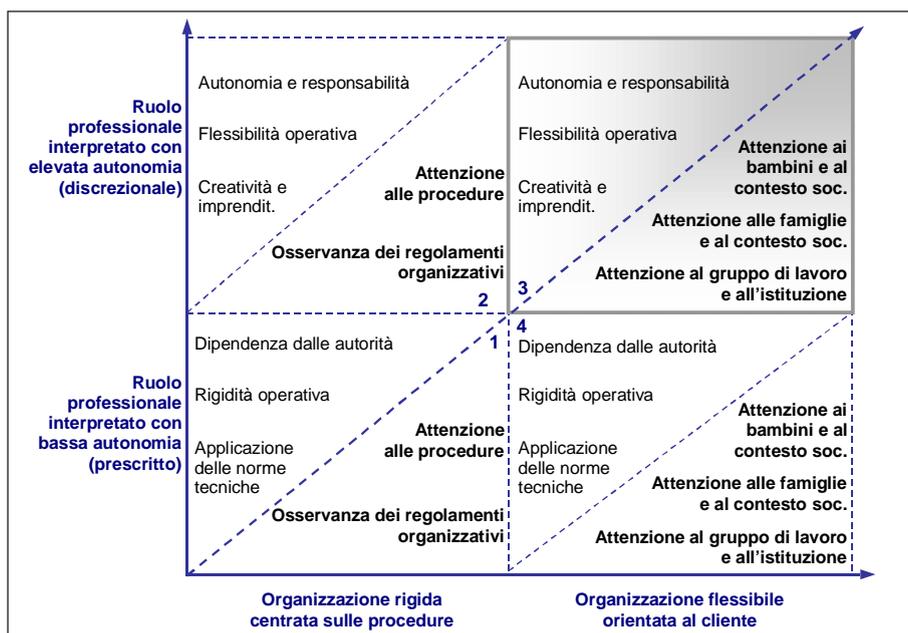
L'individuazione e l'articolazione degli oggetti da valutare ha richiesto al gruppo di progettazione un consistente lavoro preliminare per stabilire delle coordinate concettuali in grado di orientarne la selezione. A questo scopo sono state prese in considerazione due variabili ritenute cruciali per la progettazione di un sistema di valutazione del personale: gli orientamenti organizzativi dell'Ente (in particolare del Servizio Istruzione) e il ruolo professionale dell'operatore educativo, visto attraverso i contenuti lavorativi che ne caratterizzano l'azione nel Comune di Cremona.

Nella figura 12 è riportato lo schema utilizzato per individuare gli oggetti da valutare, si evidenzia come la selezione degli oggetti possa variare in relazione alle caratteristiche e all'incrocio tra le due variabili considerate. L'ipotesi che ha sostenuto la costruzione di questo schema di riferimento è che **un sistema di valutazione del personale deve esplorare ambiti coerenti con l'orientamento organizzativo sviluppato dall'Ente e con le attese che esso sviluppa nei confronti del suo personale**. Pertanto se un servizio è strutturato in modo rigido, se in esso prevalgono orientamenti fortemente procedurizzati e prescritti, un sistema di valutazione del personale coerente e funzionale dovrà esplorare l'osservanza dei regolamenti e delle procedure interne, l'applicazione delle norme tecniche, il ri-

spetto delle rigidità e delle gerarchie previste (quadro 1 della figura 12). Al contrario se l'organizzazione è flessibile, orientata a soddisfare le aspettative dei suoi clienti e favorisce lo sviluppo di un buon grado di discrezionalità dei suoi operatori dovrà esplorare l'attenzione ai clienti e al gruppo di lavoro, la flessibilità operativa, il grado di autonomia, responsabilità, creatività ed imprenditività (quadro 3 della figura 12). Nelle situazioni organizzative connotate dagli elementi indicati è possibile sviluppare efficaci sistemi di valutazione del personale, funzionali alle differenti esigenze gestionali, seppur strutturati diversamente sia per quanto riguarda i contenuti esplorati che il modo di utilizzarli. In altri contesti dove possono essere presenti elementi di rilevante contraddizione tra gli orientamenti organizzativi e le modalità attese di interpretazione dei ruoli professionali (quadri 2 e 4 della figura 12), l'attivazione di sistemi di valutazione del personale può risultare molto critica. Considerare come centrale sia l'imprenditività che l'osservanza ai regolamenti e alle procedure, può infatti introdurre ambiguità difficilmente risolvibili sia nelle attività di analisi ed interpretazione dei comportamenti operativi che in quelle di valutazione.

Per l'individuazione degli aspetti da valutare relativi ai comportamenti operativi del personale delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona abbiamo utilizzato il quadro 3 dello schema presentato.

Figura 12 - Criteri per l'individuazione degli oggetti da valutare



Dopo aver individuato i principali comportamenti operativi su cui finalizzare lo sguardo valutativo, per evitare approcci troppo generici, percepiti come scollegati dalla realtà organizzativa, era indispensabile individuare dei criteri che permettessero di dettagliare in modo più concreto ciò che si doveva sottoporre a valutazione. Questo sforzo, che deve orientare la strutturazione di un sistema di valutazione, si rivela indispensabile per contenere le discrezionalità interpretative dei valutatori ed indirizzare con precisione l'osservazione dell'esperienza operativa su ambiti ritenuti cruciali.

Per procedere ad una individuazione più concreta dei comportamenti operativi da valutare abbiamo scelto tre ambiti di attenzione che, essendo essenziali per il funzionamento di qualsiasi organizzazione lavorativa, permettono di circoscrivere in modo sensato ciò che può essere prioritariamente considerato nel processo di valutazione del personale scolastico.

Questi ambiti sono:

- il modo con cui sono perseguiti gli obiettivi;
- il modo con cui sono espressi i contenuti professionali propri del ruolo di educatore;
- il modo con cui sono trattati gli aspetti organizzativi.

Questi ambiti di interesse istituzionale attraversano le categorie di comportamenti operativi prima individuati (figura 13), in questo modo si determinano indicazioni più precise per poter descrivere ciò che dovrà essere valutato. Non si dovrà, ad esempio, valutare genericamente l'autonomia e la responsabilità dei singoli operatori, ma la si dovrà considerare in relazione a come si perseguono gli obiettivi, a come si esprimono le competenze professionali e a come ci si prende cura degli aspetti organizzativi.

*Figura n. 13 - Griglia per la definizione degli oggetti da valutare*

Comportamenti operativi	Ambiti di interesse istituzionale	Obiettivi	Contenuti professionali	Aspetti organizzativi
Autonomia e responsabilità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flessibilità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Creatività-imprenditività	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Attenzione ai bambini a al contesto sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Attenzione alle famiglie e al contesto sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Attenzione al gruppo di lavoro e all'istituzione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

In questo modo è stato possibile definire una griglia di riferimento per la costruzione della scheda di valutazione per il personale. La scheda è quindi finalizzata ad esplorare come le sei categorie di comportamenti operativi si realizzano nel perseguimento degli obiettivi, nello sviluppo di contenuti e competenze professionali e nella cura del sistema organizzativo preposto all'erogazione dei servizi educativi. La scheda sarà quindi composta da 18 temi/problemi (sei comportamenti operativi per tre ambiti di interesse istituzionale) rispetto ai quali sarà valutato ciascun operatore.

Definite le coordinate per la costruzione della scheda di valutazione un secondo aspetto metodologico di assoluta rilevanza riguarda il modo con cui dovrà essere utilizzata. In relazione alle considerazioni prima esposte sull'impatto delle attività di valutazione nelle organizzazioni lavorative si è ritenuto necessario favorire una partecipazione attiva degli educatori e dei coordinatori dei presidi scolastici al processo stesso di valutazione. L'ipotesi che ha sostenuto tale orientamento è che per uscire dagli stereotipi diffusamente interiorizzati coloro che sono valutati devono poter contribuire attivamente a determinare l'esito della valutazione. Pertanto si è scelto di superare le logiche che separano rigidamente i ruoli e le funzioni dei "valutati" e dei "valutatori" nel processo di valutazione, attribuendo ai valutati (educatori e coordinatori) delle responsabilità di autovalutazione del proprio operato.

Il processo di valutazione si fonda quindi su tre momenti essenziali:

- l'autovalutazione da parte del valutato (educatore e coordinatore);
- la valutazione da parte del valutatore (coordinatore e responsabile del servizio);
- la definizione di una valutazione condivisa dal valutato e dal valutatore (educatore e coordinatore per quanto riguarda la valutazione degli operatori, coordinatore e responsabile per quanto riguarda la valutazione dei coordinatori).

Questo orientamento ha comportato la necessità di mettere a punto, oltre alla scheda di valutazione, altri due strumenti per gestire efficacemente il processo di valutazione: il colloquio di valutazione tra valutato e valutatore e il nucleo di valutazione che ha il compito di omogeneizzare i criteri di valutazione utilizzati e controllare ai diversi livelli l'operato dei valutatori.

La progettazione (D'Angella e Orsenigo, 1999) del sistema di valutazione per gli operatori delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona è stata realizzata in due fasi con il coinvolgimento di diversi soggetti organizzativi. Nella prima fase un piccolo gruppo di lavoro composto dal consulente esterno, dal dirigente e dalle due respon-

sabili del Servizio Istruzione, dopo aver analizzato le precedenti esperienze di valutazione e in relazione ai nuovi obiettivi istituzionali ha definito il quadro di riferimento concettuale su cui costruire il nuovo sistema di valutazione. La condivisione di questo lavoro ha permesso al gruppo di sviluppare un primo prototipo della scheda di valutazione e di prefigurare le diverse tappe del processo di valutazione del personale. Nella seconda fase del percorso di progettazione è stato istituito un gruppo di lavoro, allargato alla partecipazione delle dieci coordinatrici dei plessi scolastici che, dopo aver messo a punto lo strumento e le fasi del processo di valutazione, ha gestito il graduale coinvolgimento dei destinatari del sistema di valutazione stesso. Il coinvolgimento diretto nella progettazione del sistema del dirigente, delle responsabili, delle coordinatrici ed in fine delle insegnanti si è rivelato essenziale per poter coniugare le esigenze organizzative più generali con il contesto operativo del settore educativo. Senza questo passaggio, delegando all'esperto la progettazione del sistema di valutazione, sarebbe stato molto più difficile sviluppare delle soluzioni contemporaneamente funzionali alle esigenze istituzionali, gestionali ed operative. In particolare il coinvolgimento nel processo di progettazione delle coordinatrici ha creato i presupposti per sperimentare con successo il sistema di valutazione. Condividere la definizione degli ambiti di valutazione e dei linguaggi utilizzati per descriverli, accordarsi sull'uso delle scale di valutazione, sulle fasi del processo, sulle finalità dei colloqui e del nucleo di valutazione ha di fatto favorito una buona appropriazione del significato complessivo del progetto. Questo lavoro ha anche permesso sia alle coordinatrici che ai gruppi di lavoro di accostarsi con gradualità alle novità introdotte dal nuovo sistema di valutazione, a riconoscerne i pregi e quindi a limitare le reazioni difensive, i rifiuti o le banalizzazioni. Non a caso la sperimentazione realizzata nel 1999 ha mobilitato consistenti investimenti nelle persone e nei gruppi di lavoro coinvolti. L'esperienza di progettazione partecipata ha inoltre rappresentato l'occasione per poter sperimentare, in modo anticipato, la possibilità di decentrare le responsabilità di specifici processi lavorativi. L'essere riusciti a condividere la progettazione del sistema di valutazione del personale ha così creato le condizioni per poter successivamente condividere la gestione del processo di valutazione stesso.

#### 5.4 Il processo di valutazione del personale delle scuole

Il processo di valutazione degli insegnanti e dei coordinatori delle Scuole Infanzia e degli Asili Nidi prevede il coinvolgimento dei seguenti

soggetti organizzativi del Servizio Istruzione del Comune di Cremona: tutti gli insegnanti, i coordinatori dei diversi gruppi di lavoro, i funzionari del Servizio e, all'occorrenza, il dirigente del Settore.

I diversi soggetti giocano all'interno del processo funzioni diverse:

- A tutti gli insegnanti e ai coordinatori delle Scuole e degli Asili è affidato il compito di sviluppare, utilizzando la scheda predisposta, un'autovalutazione dei propri comportamenti operativi e di confrontarne i risultati con quelli espressi dai loro rispettivi valutatori in colloqui previsti per questo scopo, con l'intento di raggiungere valutazioni condivise.

- Ai coordinatori è inoltre richiesto, in qualità di valutatori, di valutare gli insegnanti del proprio gruppo di lavoro utilizzando la stessa scheda predisposta per le autovalutazioni.

- Ai funzionari del Servizio e al dirigente del Settore è richiesto, utilizzando sempre la stessa scheda, di valutare i coordinatori dei diversi gruppi di lavoro.

Sono quindi previste due categorie di attori nel processo di valutazione: i valutati e i valutatori.

I valutati sono: gli Insegnanti e i Coordinatori delle Scuole.

I valutatori sono: i coordinatori delle Scuole, i funzionari del Servizio e il dirigente.

Nel processo di valutazione degli insegnanti i coordinatori saranno supportati da un **Nucleo di valutazione** composto dagli stessi coordinatori e dai funzionari del Servizio. È previsto che questo gruppo di lavoro sia attivato ogni anno per preparare, condurre e definire le valutazioni di tutti gli insegnanti. Ad esso è demandato il compito di omogeneizzare le modalità con cui ogni coordinatore realizza nella sua scuola la valutazione degli insegnanti, consolidare approcci interpretativi comuni, risolvere eventuali disaccordi valutativi.

Con gli stessi scopi funziona un **secondo Nucleo di Valutazione**, composto dai funzionari del Servizio e dal dirigente del Settore, che ha il compito di supportare gli stessi funzionari nella valutazione dei Coordinatori.

La valutazione degli insegnanti viene realizzata all'inizio di ogni anno e si riferisce alle attività svolte nell'anno precedente. Pertanto nella compilazione delle schede di autovalutazione e di valutazione i diversi soggetti coinvolti fanno riferimento alle attività operative svolte l'anno prima e agli obiettivi di lavoro trasmessi dalla direzione del Servizio Politiche Educative e dai coordinatori all'inizio dell'anno precedente. È utile ricordare che l'avvio di questo sistema di valutazione è stato preceduto da

un coinvolgimento diretto nella progettazione degli insegnanti, questo ha permesso ai diversi soggetti coinvolti di sviluppare una approfondita conoscenza degli strumenti e della metodologia che supporta il processo di valutazione messo a punto.

Le fasi del processo di valutazione degli insegnanti sono le seguenti:

1. Periodica presentazione ai coordinatori delle diverse scuole, a cura della direzione del Servizio Politiche Educative, degli obiettivi di lavoro e delle finalità della valutazione.

2. Presentazione agli insegnanti di ogni scuola, a cura dei rispettivi coordinatori, degli obiettivi individuati dal Servizio e successiva messa a punto in relazione alle specificità del proprio contesto operativo.

3. Autovalutazione da parte degli insegnanti delle diverse scuole, realizzata utilizzando individualmente la “Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori”.

4. Contemporanea valutazione degli insegnanti, da parte del coordinatore del loro gruppo di lavoro, realizzata utilizzando la “Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori”.

5. Verifica delle valutazioni, realizzate dai coordinatori, all’interno del Nucleo di valutazione (composto da tutti i coordinatori e dai funzionari del Servizio). Questa verifica è prevista sempre prima dei colloqui individuali che ogni coordinatore deve sostenere con gli insegnanti del proprio gruppo di lavoro. In questa occasione ogni coordinatore/valutatore, oltre a presentare le valutazioni espresse per i diversi insegnanti del suo gruppo di lavoro, deve indicare il punteggio minimo e il punteggio massimo attribuito e quello medio del gruppo.

6. Colloqui di sintesi valutativa tra coordinatore ed insegnanti. In questi colloqui saranno presentate, confrontate e discusse le autovalutazioni degli insegnanti e quelle dei coordinatori realizzate, entrambe, con l’ausilio della “Scheda di valutazione per Insegnanti e Coordinatori”.

7. Verifica delle valutazioni di sintesi, all’interno del Nucleo di valutazione, realizzate da ogni coordinatore.

8. Restituzione ad ogni insegnante dei risultati conclusivi (tramite lettera) e successivo parere espresso da parte dell’insegnante (accordo/disaccordo).

9. In caso di non accordo è previsto un ulteriore colloquio di verifica con il dirigente.

Anche la valutazione dei coordinatori viene realizzata all’inizio di ogni anno e si riferisce alle attività svolte nell’anno precedente. Pertanto, anche in questo caso, nella compilazione delle schede di autovalutazione e di valutazione occorre far riferimento alle attività svolte l’anno prima e

agli obiettivi di lavoro trasmessi dalla direzione del Servizio Politiche Educative all'inizio dell'anno precedente.

Le fasi del processo di valutazione dei coordinatori sono le seguenti:

1. Periodica presentazione ai coordinatori degli obiettivi di lavoro e delle finalità della valutazione a cura della direzione del Servizio Politiche Educative.

2. Autovalutazione da parte dei coordinatori realizzata utilizzando la "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori".

3. Contemporanea valutazione dei coordinatori, da parte dei funzionari del Servizio Politiche Educative, realizzata utilizzando la "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori".

4. Verifica delle valutazioni realizzate dai funzionari all'interno del Nucleo di valutazione (composto dai funzionari e dal dirigente). Questa verifica è prevista sempre prima dei colloqui individuali che i funzionari dovranno sostenere con i Coordinatori delle diverse Scuole.

5. Colloqui di sintesi valutativa tra funzionari e coordinatori. In questi colloqui saranno presentate, confrontate e discusse le autovalutazioni dei coordinatori e quelle dei funzionari realizzate, entrambe, con l'ausilio della "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori".

6. Verifica e formalizzazione conclusiva, all'interno del Nucleo di valutazione, delle valutazioni realizzate dai funzionari.

7. Restituzione ai coordinatori dei risultati conclusivi (tramite lettera) e successivo parere espresso da parte dei coordinatori (accordo/disaccordo).

8. In caso di non accordo è previsto un ulteriore colloquio di verifica con il dirigente.

## 5.5 Gli strumenti della valutazione

I principali strumenti che sono stati messi a punto per accompagnare e sostenere il processo di valutazione degli insegnanti e dei coordinatori delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona sono: la "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori", i colloqui di valutazione e i nuclei di valutazioni.

La "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori" permette di esplorare in un'ottica valutativa sei aree cruciali inerenti le attività svolte dagli insegnanti e dai coordinatori delle Scuole Infanzia e degli Asili Nido del Comune di Cremona. Le aree da valutare sono state identificate, come abbiamo indicato precedentemente, facendo riferimento **agli orien-**

### tamenti organizzativi sviluppati dal Servizio Istruzione e alle attese che esso sviluppa nei confronti del suo personale.

La scheda di valutazione è quindi composta da sei parti denominate con i seguenti titoli:

- Autonomia e responsabilità
- Flessibilità
- Creatività/imprenditorialità
- Attenzione ai bambini e al contesto sociale
- Attenzione alle famiglie e al contesto sociale
- Attenzione al gruppo di lavoro e all'istituzione

Ognuna delle sei parti che compongono la scheda permette di valutare una delle aree indicate attraverso tre ambiti di osservazione comuni (figura 14), denominati:

- Obiettivi
- Contenuti professionali
- Aspetti organizzativi

Figura n. 14 - Schema per l'attribuzione dei punteggi contenuto dalla scheda di valutazione

#### Attenzione ai bambini e al contesto sociale

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Capacità di analizzare e di rappresentare le caratteristiche e i bisogni dei bambini (utenti e potenziali utenti) per orientare le scelte operative della sezione/scuola.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Capacità di instaurare con i bambini relazioni rispondenti alle loro esigenze affettive e agli obiettivi educativi.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Prendersi cura dell'ambiente (sezione/scuola) in modo da renderlo accogliente e in grado di favorire il gioco, la relazione tra bambini e tra bambini e adulti.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

La "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori" contiene, così, 18 focus di valutazione (sei aree per tre ambiti) a cui i valutati, attraverso l'autovalutazione, e i valutatori devono attribuire un punteggio utilizzando la scala di misurazione predisposta per questo scopo.

Per facilitare l'attribuzione del punteggio e contenere le eccessive discrezionalità interpretative, il valutato e il valutatore dovranno tenere pre-

sente tre aspetti, indicati nella parte inferiore delle sei schede che compongono lo strumento<sup>6</sup> (fig. 15):

- la capacità di riconoscere il tema/problema, indicato nella scheda, che circonda l'ambito da valutare;
- il grado di elaborazione del tema/problema, indicato nella scheda, che evidenzia capacità di prefigurare azioni migliorative e/o soluzioni;
- l'attuazione di azioni e interventi migliorativi finalizzati al trattamento e/o alla risoluzione del problema indicato dalla scheda.

Ognuna delle **tre specificazioni richieste**, relative a ciascuno dei 18 temi/problemi contenuti dalle sei schede dello strumento di valutazione, dovrà essere compilata **dal valutato**, nella sua autovalutazione, **e dal valutatore**. Entrambi dovranno specificare il modo con cui sono stati affrontati i temi/problemi indicati riportando, nella tabella predisposta nella parte inferiore della scheda (fig. 15), la lettera **N** (se la funzione considerata non è stata realizzata correttamente), **C** (se la funzione considerata è stata realizzata correttamente), **E** (se la funzione considerata è stata realizzata in modo eccellente).

Successivamente si procederà all'attribuzione del punteggio secondo quanto precisato nella Scala di Valutazione sotto riportata.

Figura n. 15 - Tabelle per la specificazione delle modalità con cui sono state realizzate le diverse funzioni rispetto ai temi/problemi considerati

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
Obiettivi				Obiettivi			
Contenuti professionali				Contenuti professionali			
Aspetti organizzativi				Aspetti organizzativi			

Legenda: **N** = Non corretto    **C** = Corretto    **E** = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Sì	No

<sup>6</sup> La precisazione degli aspetti da considerare nelle autovalutazioni e nelle valutazioni è stata introdotta dopo la prima sperimentazione della scheda in cui la prevalenza degli insegnanti ha preferito evitare differenziazioni significative nel valutare il proprio operato, utilizzando quasi esclusivamente i punteggi medi e alti.

## Punteggi della scala di valutazione

- Scarsa = 0** Gli aspetti valutati ( disponibilità, capacità, interesse, attenzione) possono essere considerati **scarsi** quando non permettono di raggiungere risultati accettabili e sono ampiamente discordanti con le indicazioni contenute nel documento “Riferimenti pedagogici generali delle scuole infanzia e degli asili nido del Comune di Cremona” (vedi allegati). La valutazione è da considerarsi **scarsa** quando più di una delle tre funzioni sopra citate (riconoscimento del tema/problema, elaborazione del tema/problema, azioni e interventi finalizzate al trattamento e/o risoluzione del problema) non è svolta correttamente, nell’apposita tabella saranno presenti almeno **due N** (esempio: un insegnante/coordinatore rispetto ad un tema/problema attiva solo percorsi di riconoscimento oppure solo di intervento senza sviluppare le altre funzioni).
- Contenuta = 1** Gli aspetti valutati possono essere considerati **contenuti** quando, pur permettendo di raggiungere risultati accettabili, presentano elementi di incoerenza con le indicazioni contenute nel documento “Riferimenti pedagogici generali delle scuole infanzia e degli asili nido del Comune di Cremona”. La valutazione è da considerarsi **contenuta** quando una delle tre funzioni non è svolta correttamente, nell’apposita tabella sarà presente almeno **una N**.
- Adeguate = 2** Gli aspetti valutati possono essere considerati **adeguati** quando permettono di raggiungere risultati coerenti con le indicazioni contenute nel documento prima citato. La valutazione è da considerarsi **adeguata** quando le tre funzioni sono svolte correttamente, nell’apposita tabella saranno presenti **tre C**.
- Ampia = 3** Gli aspetti valutati possono essere considerati **ampi** quando, oltre che permettere di raggiungere risultati coerenti con le indicazioni contenute nel documento prima citato, favoriscono la provvisoria introduzione di elementi di innovazione. La valutazione è da considerarsi **ampia** quando due funzioni sono svolte correttamente ed una in modo eccellente, nell’apposita tabella saranno presenti **due C** e **una E**.

**Consistente = 4** Gli aspetti valutati possono essere considerati **consistenti** quando, oltre che permettere di raggiungere risultati coerenti con le indicazioni contenute nel documento prima citato, favoriscono la permanenza e il consolidamento degli elementi innovativi introdotti. La valutazione è da considerarsi **consistente** quando due o tre funzioni sono svolte in modo eccellente e le eventuali restanti in modo corretto, nell'apposita tabella saranno presenti almeno **due E**.

In questo modo ciascuna delle sei sezioni che compongono lo strumento di valutazione può assegnare un massimo di **12 punti** (3 temi/problemi per 4 punti). Complessivamente lo strumento permetterà di assegnare ad ogni soggetto valutato un massimo di **72 punti** (6 schede per 12 punti).

Il punteggio così ottenuto potrà essere analizzato suddividendolo anche nei tre ambiti di interesse istituzionale, descritti nei paragrafi precedenti (obiettivi, contenuti professionali, aspetti organizzativi); ogni ambito potrà raggiungere un massimo **24 punti** (vedi tabelle allegate).

La "Scheda di valutazione per insegnanti e coordinatori" è necessariamente accompagnata da una guida per la compilazione che prevede le seguenti indicazioni:

1. Leggere attentamente gli ambiti di valutazione (Obiettivi, Contenuti professionali, Aspetti Organizzativi) descritti nelle schede relative alle sei aree di valutazione (Autonomia e responsabilità, Flessibilità, Creatività/Imprenditività, Attenzione ai bambini e al contesto sociale, Attenzione alle famiglie e al contesto sociale, Attenzione al gruppo di lavoro e all'istituzione) e segnare con una croce, nella colonna corrispondente alla propria posizione (auto-valutazione o valutazione) il numero corrispondente alla valutazione prescelta.

2. Indicare nelle apposite tabelle il modo con cui sono state svolte, in ciascun ambito valutato, le tre funzioni prescelte (Riconoscimento del tema/problema, Elaborazione del tema/problema, Azioni e interventi) utilizzando le sigle N (non corretto) C (corretto) E (eccellente). Nelle note i valutati ed i valutatori possono riportare eventuali osservazioni relative al colloquio di valutazione di sintesi.

3. Conclusa la compilazione delle sei aree calcolare il punteggio totale di ogni scheda.

4. Riportare nelle tabelle finali (vedi allegati) i punteggi parziali, raggruppati nelle diverse schede, e procedere ai relativi calcoli conclusivi.

I colloqui di valutazione tra insegnanti e coordinatori della scuola avvengono successivamente alla compilazione della scheda da parte di entrambi.

I singoli insegnanti compilano la scheda in ogni ambito individuando il punteggio corrispondente alle **disponibilità, capacità, interessi e attenzioni** da loro espresse. Ogni coordinatore, dopo aver compilato una scheda analoga per gli insegnanti appartenenti al proprio plesso, confronta le proprie valutazioni con quelle espresse dagli altri coordinatori all'interno del nucleo di valutazione (vedi capitolo successivo).

Nel colloquio di sintesi valutativa si realizza il confronto tra le autovalutazioni espresse dal singolo insegnante e quelle del suo coordinatore. È il momento nel quale insegnanti e coordinatore si confrontano sulle motivazioni e i processi di pensiero che hanno portato entrambi ad assegnare i diversi punteggi. Il colloquio si configura quindi come uno strumento per favorire un processo di scambio e negoziazione tra le parti, in cui attraverso l'esplicitazione di considerazioni e riflessioni sull'operato professionale svolto dal valutato si cerca di pervenire ad una valutazione condivisa. Possono così emergere rappresentazioni e aspettative che possono più o meno trovare rispondenza nell'altro: richieste di riconoscimento disattese oppure di abilità sottovalutate dalle stesse insegnanti.

Per legittimare il ruolo del coordinatore e facilitare la comunicazione e lo scambio tra le persone nella prima fase della sperimentazione il colloquio è avvenuto alla presenza di un membro della direzione del Servizio. Nel corso del secondo anno di sperimentazione si prevede la presenza e il sostegno alle sole coordinatrici che ne faranno esplicita richiesta, evitando che il supporto sia generalizzato.

L'utilizzazione di questo strumento di valutazione implica una conoscenza delle dinamiche relative al colloquio, per questo motivo, dopo il primo anno di applicazione della scheda di valutazione si è ritenuto utile e importante proporre alle coordinatrici un corso di formazione sul colloquio di valutazione, con l'intento di sostenerle soprattutto nell'analisi delle rappresentazioni che le loro colleghe insegnanti trasmettono di sé nel processo di valutazione (autovalutazioni e colloqui).

La stessa modalità viene seguita per la valutazione dei coordinatori, ed in questo caso il colloquio avviene tra un membro della direzione e le singole coordinatrice.

I nuclei di valutazione hanno il compito di sostenere i valutatori nell'esercizio delle loro funzioni e di garantire un omogeneo utilizzo degli strumenti predisposti cercando di controllare e limitare le interpretazioni che risentono in modo eccessivo delle discrezionalità soggettive.

Sono previste due articolazioni del nucleo di valutazione:

- un nucleo composto dalle coordinatrici delle scuole, dalla direzione del Servizio e dal dirigente per la valutazione delle insegnanti;
- un nucleo composto dalla sola direzione del Servizio e dal dirigente per la valutazione dei coordinatori.

Ogni anno per realizzare la valutazione del personale vengono attivati i due nuclei di valutazione che svolgono i compiti assegnati in 4 incontri:

1° incontro - fase preparatoria: viene presentata la scheda, la scala di valutazione e gli obiettivi dell'anno preso in considerazione. Si definiscono i tempi e le scansioni del lavoro.

2° incontro - le coordinatrici, che hanno valutato le colleghe del loro gruppo di lavoro, presentano i punteggi complessivi assegnati in forma provvisoria. Per favorire un confronto immediato si prevede che ogni coordinatrice riporti il punteggio massimo e minimo attribuito e la media tra tutti i punteggi della sua scuola. L'obiettivo dell'incontro è l'esplicitazione e la comparazione tra i percorsi e i parametri di valutazione e non l'omogeneizzazione dei punteggi. Una ulteriore funzione del nucleo è il supporto al lavoro delle coordinatrici nei confronti di situazioni di difficile gestione.

3° incontro - verifica delle valutazioni emerse durante i colloqui di sintesi ed esame delle situazioni nelle quali si è verificato un disaccordo tra le due parti. Il nucleo ratifica le valutazioni finali e le modalità di restituzione dei dati complessivi che potrebbe avvenire in gruppo e/o nel corso di un'assemblea generale.

4° incontro - individuazione dei criteri di assegnazione dei premi incentivanti e verifica del processo di valutazione realizzato.

## 5.6 La sperimentazione del sistema di valutazione nei primi due anni di applicazione (1999/2000)

La sperimentazione del sistema di valutazione è stata promossa attraverso l'accompagnamento e il sostegno ad un processo di lavoro attraversato da forti tensioni emotive. L'osservazione dei comportamenti che gli attori coinvolti hanno messo in atto ha sottolineato il bisogno di attivare alcune iniziative di sostegno da parte dello staff, in particolare:

- la gestione delle ansie e dei timori legati all'introduzione di un sistema di valutazione e di differenziazione nel gruppo degli insegnanti, attraverso la presenza costante di un membro della Direzione a tutti gli 82

colloqui tra coordinatori ed insegnanti per facilitare la comunicazione, legittimare e istituzionalizzare il momento del confronto e di riflessione;

- l'appoggio costante al ruolo delle coordinatrici.

Il coinvolgimento delle insegnanti nella costruzione del sistema di valutazione ha favorito la riduzione delle resistenze e dei timori che l'applicazione della precedente scheda aveva provocato.

L'attribuzione alle coordinatrici del ruolo di valutatori delle colleghe ha posto immediatamente nel gruppo una differenziazione di ruolo da una parte desiderato e richiesto ("... solo qualcuno che è costantemente nella scuola è in grado di giudicare il nostro lavoro ..." dicevano le insegnanti) e dall'altro temuto. Questa esperienza ha così rappresentato l'introduzione di rilevanti novità all'interno del gruppo degli insegnanti.

L'attribuzione di una responsabilità, non solo del funzionamento quotidiano della scuola, ma anche degli obiettivi educativi dei singoli plessi era già stato oggetto di un forte dibattito interno. Riconoscere questa autorevolezza e rinforzarla ulteriormente con l'attribuzione di compiti di valutazione nei confronti delle colleghe è stato un passaggio forte ma anche estremamente valorizzante.

È opportuno sottolineare che le funzioni di coordinamento e valutazione sono state assegnate ad operatori a cui non era stato ancora conferito l'incarico formale. Era stata data l'opportunità al personale di potersi candidare nella sperimentazione di questo ruolo, sia per un riscontro interno dei futuri carichi di lavoro, sia per verificare sul campo le attitudini e gli interessi personali in previsione della formalizzazione dell'incarico. Anche in questo caso, come per il progetto relativo alla valutazione, si è voluto avviare una fase sperimentale evitando di modificare ruoli e assegnare nuovi incarichi attraverso automatismi e/o atti amministrativi a persone che si sarebbero sicuramente trovate nell'impossibilità concreta di operare e soprattutto di essere legittimate.

Nonostante la precarietà del ruolo le coordinatrici hanno partecipato attivamente alla messa a punto del sistema di valutazione, insieme alla direzione e al consulente, e sono state chiamate a svolgere un lavoro di informazione, di coinvolgimento delle colleghe e di sintesi delle loro richieste.

Ogni coordinatrice ha poi adottato all'interno del proprio gruppo modalità diverse di approccio alla sperimentazione: alcune hanno semplicemente trasmesso delle informazioni sulla progettazione in corso, altre hanno analizzato ogni passaggio della scheda proponendo cambiamenti, altre ancora hanno attivato delle simulazioni. Attraverso questo percorso molte coordinatrici hanno proposto interessanti cambiamenti al prototipo di scheda esaminato.

Per quanto riguarda l'applicazione di questo sistema di valutazione possiamo rifarci a due esperienze: la prima conclusa nel 1999, (relativa alla valutazione dell'anno 1998) e l'altra in corso quest'anno e inerente la valutazione dell'anno precedente.

Rispetto alle finalità attese dall'introduzione del nuovo sistema di valutazione (vedi par. 5.2) la sperimentazione ha permesso di sviluppare verifiche su più piani.

Per quanto riguarda i singoli operatori il processo di valutazione ha permesso di sviluppare rappresentazioni differenziate e personalizzate dell'apporto di ciascun attore organizzativo. In particolare, ha permesso alle insegnanti di esplicitare e legittimare differenziazioni professionali solitamente "confuse" all'interno della categoria professionale e/o del proprio gruppo di lavoro. Occorre sottolineare la particolarità del settore preso in considerazione all'interno della Amministrazione comunale. È presente infatti una certa sintonia con l'apparato scolastico statale che a tutt'oggi vive con estrema conflittualità e difficoltà l'introduzione di sistemi di differenziazione.

L'esperienza di autovalutazione ha rappresentato un'assoluta novità, favorendo negli operatori educativi un dialogo con se stessi rispetto al proprio operare che non sempre è sufficientemente utilizzato e valorizzato. Da parte di alcuni, infatti, è poco riconosciuta l'importanza di questa funzione per il timore che il senso di frustrazione, di impotenza, di dubbio spesso presente nell'agire educativo, corrisponda ad un'ammissione di incapacità professionale ma anche personale.

La fase di autovalutazione e il colloquio di valutazione assumono così un rilevante significato simbolico, rappresentano un'attribuzione di importanza ai momenti di sospensione dall'agire in servizi nei quali il "fare", o il "far fare ai bambini" è spesso utilizzato per sostenere la buona immagine che hanno di sé gli insegnanti.

È importante aggiungere che il personale interessato a questa esperienza di valutazione è composto interamente da donne che svolgono un'attività di cura dei bambini considerata "naturale" per non dire connaturata al genere femminile, elemento che si amplifica ulteriormente nei confronti dei bambini degli asili nido, servizio per il quale ancora oggi viene richiesto un livello di scolarizzazione non elevato, aspetto spesso non sufficientemente elaborato dalle stesse protagoniste. Questa riflessione rispetto alle spinte vocazionali del lavoro di educatore è stata ulteriormente contestualizzata rispetto ad una valutazione che non riguarda le doti personali, ma è riferita ai comportamenti lavorativi e professionali emersi in un tempo dato e in un luogo di lavoro che esercita precise influenze sul-

l'agire del singolo. L'introduzione della valutazione ha generato qualche difficoltà proprio in relazione a questa esigenza di contestualizzazione. In alcuni casi si è rischiato che la valutazione fosse estesa all'intera esperienza professionale e per questa ragione gli insegnanti hanno utilizzato nella fase di prima applicazione punteggi prevalentemente medio-alti.

I colloqui tra le coordinatrici e le singole insegnanti si sono rivelati in alcune occasioni momenti di incontro e di riconoscimento di professionalità e di stima reciproca. In altri casi si sono configurati come una circostanza importante nella quale le persone si confrontavano su temi sostanziali dell'attività scolastica, quali per esempio i rapporti con i bambini e con le famiglie. L'applicazione della scheda di valutazione ha avuto il merito di innescare momenti di confronto e di riflessione che in altre occasioni erano stati continuamente rinviati o evitati all'interno del team dei docenti.

Prima di avviare il processo di valutazione relativo al 1999, realizzato nei primi mesi del 2000, è stata offerta un'opportunità di formazione sul tema del colloquio di valutazione che ha favorito una crescita di autonomia d'azione da parte delle coordinatrici, la maggior parte delle quali ha scelto di sostenere i colloqui senza la presenza dei funzionari della Direzione.

L'utilizzazione del nuovo sistema di valutazione ha così permesso di individuare gli elementi di forza e di debolezza presenti per orientare processi di evoluzione professionale e di ricollocazione organizzativa. L'approfondita analisi delle esperienze lavorative ha permesso di apprezzare maggiormente le competenze professionali esistenti e gli aspetti da poter utilizzare all'interno dei diversi gruppi di lavoro. Allo stesso modo le situazioni di debolezza, fragilità o anche di scarsa attitudine verso alcune parti del complesso lavoro realizzato dalle insegnanti, hanno trovato uno spazio di confronto e la possibilità di essere ricondotti all'interno di percorsi di formazione e/o semplicemente di essere riequilibrati all'interno del gruppo di lavoro.

La valutazione complessiva consente così di predisporre gli elementi di base per l'elaborazione di un piano formativo complessivo per il settore, ma anche di pianificare interventi di sostegno interno da parte della Direzione del Servizio soprattutto verso quei team maggiormente in difficoltà.

Ogni insegnante, dopo il colloquio con la coordinatrice, ha avuto conferma del proprio punteggio tramite comunicazione scritta. Ogni gruppo di insegnanti ha invece avuto una restituzione dei punteggi analitici ine-

renti gli ambiti proposti dalla scheda in un incontro con i funzionari della Direzione. Nell'esperienza dello scorso anno i dati emersi corrispondevano alle caratteristiche effettivamente presenti e riconosciute dagli stessi insegnanti coinvolti, ed hanno permesso di programmare attività e di stabilire priorità per il successivo anno scolastico. Per esempio in alcune scuole le stesse insegnanti hanno offerto un'immagine di se stesse decisamente più attenta verso gli aspetti organizzativi, mentre maggior problematicità è stata espressa verso gli aspetti di progettualità e di rielaborazione dell'esperienza oppure di relazione con le famiglie o interne al gruppo di lavoro.

La restituzione dei dati di gruppo ha permesso di focalizzare meglio queste componenti favorendo la predisposizione di un'attività interna del team per affrontare progetti specifici di rinforzo delle aree apparse più deboli (per esempio programmazione di un intervento di ricerca-azione sul rapporto genitori- scuola).

Da un punto di vista istituzionale e organizzativo in senso stretto il processo di valutazione ha attivato processi di mobilità interna al Servizio scaturite dalle difficoltà relazionali riscontrate all'interno di alcuni gruppi e ha offerto criteri più oggettivi per indirizzare l'eventuale attribuzione di responsabilità tecniche ed organizzative. La gestione del processo di valutazione stesso ha evidenziato modalità diverse di interpretazione del ruolo di coordinamento. Tutto ciò ha permesso sia alle persone coinvolte, sia allo staff direzionale di confermare l'attribuzione di responsabilità ulteriori oppure il mantenimento delle normali funzioni in ambito scolastico.

Da un punto di vista economico il sistema di valutazione è stato utilizzato per la definizione e l'assegnazione di incentivi economici. Una quota dai premi incentivanti relativi l'anno precedente è stata distribuita sulla base dei punteggi individuali ottenuti dalle insegnanti. Le stesse coordinatrici all'interno dell'ultima riunione del nucleo di valutazione sono state coinvolte nell'individuazione dei criteri di attribuzione. In questo modo i 12 premi previsti dal Dirigente, di circa un milione ciascuno, sono stati estesi a 24 insegnanti, dimezzando la cifra prevista.

Le 24 insegnanti che hanno ottenuto il premio hanno ottenuto un punteggio compreso tra i 69 e i 58 punti (il punteggio massimo raggiungibile è 72 punti, mentre il punteggio minimo raggiunto è di 24, con una differenza di 45 punti).

Le altre quote di premi economici, decise dalla Direzione sono state assegnate alle coordinatrici della scuole e ai gruppi di lavoro che hanno

ottenuto maggiori riconoscimenti dai questionari distribuiti alle famiglie per monitorare il loro grado di soddisfazione. Si è rivelato particolarmente interessante incrociare i dati relativi alle valutazioni individuali e di gruppo con i dati relativi al gradimento espresso dell'utenza, creando un interessante dialogo tra la percezione di sé e l'immagine esterna che la scuola assumeva agli occhi dei genitori.

Nel corso di quest'anno, in cui si realizza la seconda applicazione del nuovo sistema di valutazione, sarà riproposto questo incrocio di dati con l'intento di approfondire, con la partecipazione di tutto il personale, l'analisi delle rappresentazioni relative al funzionamento degli Asili Nido e delle Scuole Infanzia del Comune di Cremona.

*Allegati*



**COMUNE DI CREMONA**

Servizio Politiche Educative

**SCHEDA DI VALUTAZIONE PER INSEGNANTI**  
**ANNO \_\_\_\_\_**

NOME \_\_\_\_\_ COGNOME \_\_\_\_\_

ANNO DI NASCITA \_\_\_\_\_

FIGURA PROFESSIONALE \_\_\_\_\_

ANNO DI ASSUNZIONE \_\_\_\_\_

ASILO NIDO  LANCETTI  
 NAVAROLI  
 SACCHI  
 S. FRANCESCO

SCUOLA INFANZIA  APORTI  
 AGAZZI  
 CASTELLO  
 GALLINA  
 LACCHINI  
 MARTIRI DELLA LIBERTA'  
 MARTINI  
 S. GIORGIO  
 ZIACCHI

VALUTATORE

DATA DI VALUTAZIONE

\_\_\_\_\_

### Valore complessivo della valutazione

<b>PUNTEGGIO TOTALE 1</b>	TOTALE "OBIETTIVI"	<input type="text"/>
	TOTALE "CONTENUTI PROFESSIONALI"	<input type="text"/>
	TOTALE "ASPETTI ORGANIZZATIVI"	<input type="text"/>
<b>PUNTEGGIO TOTALE 2</b>	TOTALE "OBIETTIVI"	<input type="text"/>
	TOTALE "CONTENUTI PROFESSIONALI"	<input type="text"/>
	TOTALE "ASPETTI ORGANIZZATIVI"	<input type="text"/>
<b>PUNTEGGIO FINALE</b>	TOTALE "OBIETTIVI"	<input type="text"/>
	TOTALE "CONTENUTI PROFESSIONALI"	<input type="text"/>
	TOTALE "ASPETTI ORGANIZZATIVI"	<input type="text"/>

.....

FIRMA DEL TITOLARE \_\_\_\_\_

PER ACCETTAZIONE  CON RISERVA

MOTIVAZIONE DELLA RISERVA:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Autonomia e responsabilità

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Capacità di individuare all'interno degli obiettivi generali del Servizio Istruzione gli obiettivi educativo - didattici specifici della propria scuola/sezione sviluppando un'attenta osservazione delle caratteristiche dell'utenza.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Capacità di riconoscere, elaborare ed intervenire in prima persona con efficaci orientamenti operativi in campo educativo e pedagogico per far fronte a problematiche complesse	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Capacità di individuare soluzioni ad imprevisti organizzativi ed assumersi in prima persona responsabilità relative al buon funzionamento della scuola/sezione.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI				OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI				CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI				ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: N = Non corretto    C = Corretto    E = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Sì	No

## Flessibilità

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Disponibilità a rivedere periodicamente gli obiettivi del proprio lavoro e della scuola/sezione utilizzando appropriate metodologie di verifica e valutazione.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Disponibilità a coniugare il proprio sapere professionale ai cambiamenti che si determinano nel contesto sociale ed educativo.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Disponibilità a ridefinire la propria operatività e la propria collocazione in relazione al variare dei vincoli organizzativi e della domanda dell'utenza.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI				OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI				CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI				ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: **N** = Non corretto    **C** = Corretto    **E** = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Si	No

## Creatività / Imprenditività

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Capacità di rileggere la propria esperienza lavorativa per attivare nuove iniziative coerenti con gli obiettivi prioritari del Servizio Istruzione	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Interesse a sviluppare il proprio sapere professionale con proprie iniziative e partecipando a corsi di formazione e di aggiornamento	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Interesse ad individuare ed offrire suggerimenti per migliorare il funzionamento della scuola/sezione.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI				OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI				CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI				ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: **N** = Non corretto    **C** = Corretto    **E** = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Sì	No

## Attenzione ai bambini e al contesto sociale

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Capacità di analizzare e di rappresentare le caratteristiche e i bisogni dei bambini (utenti e potenziali utenti) per orientare le scelte operative della sezione/scuola.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Capacità di instaurare con i bambini relazioni rispondenti alle loro esigenze affettive e agli obiettivi educativi.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Prendersi cura dell'ambiente (sezione/scuola) in modo da renderlo accogliente e in grado di favorire il gioco, la relazione tra bambini e tra bambini e adulti.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI				OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI				CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI				ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: N = Non corretto    C = Corretto    E = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Si	No

## Attenzione alle famiglie e al contesto sociale

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Capacità di analizzare e di rappresentare le caratteristiche e le aspettative delle famiglie (utenti e potenziali utenti) per orientare le scelte operative della sezione/scuola	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Attenzione alle emozioni dei genitori nella gestione educativa della sezione/scuola e capacità di predisporre soluzioni organizzative che ne favoriscano l'attuazione e l'espressione	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Attenzione ai contributi e al ruolo dei genitori nella gestione educativa della sezione/scuola e capacità di predisporre soluzioni organizzative che ne favoriscano l'attuazione e l'espressione	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi	NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI				OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI				CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI				ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: **N** = Non corretto    **C** = Corretto    **E** = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Si	No

### Attenzione al gruppo di lavoro e all'istituzione

	Ambiti di valutazione	Punteggio	Auto-v. Insegn.	Valut. Coord.	Valut. Sintesi	Valut. Finale
<b>Obiettivi</b>	Disponibilità a condividere nel gruppo di lavoro le decisioni riguardanti le attività della sezione/scuola coerentemente con gli indirizzi del Servizio.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Contenuti professionali</b>	Interesse a valorizzare ed integrare i contributi dei diversi attori organizzativi (educatrici, coordinatori della scuola, operatori scolastici, cuochi, pedagogo, esperto organizzativo, dirigente, operatori amministrativi) nella costruzione di un ambiente educativo.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		AMPIA	2	2	2	2
		ADEGUATA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Aspetti organizzativi</b>	Disponibilità a curare l'immagine della scuola per trasmettere all'esterno l'impegno dell'Amministrazione sul versante educativo.	SCARSA	0	0	0	0
		CONTENUTA	1	1	1	1
		ADEGUATA	2	2	2	2
		AMPIA	3	3	3	3
		CONSISTENTE	4	4	4	4
<b>Totali</b>						

NOTE VALUTATO	Riconoscimento tema problema	Elaborazione tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI			

NOTE VALUTATORE	Riconoscimento tema problema	Elaborazione del tema problema	Azioni e interventi
OBIETTIVI			
CONTENUTI PROFESSIONALI			
ASPETTI ORGANIZZATIVI			

Legenda: N = Non corretto C = Corretto E = Eccellente

NOTE SULLA VALUTAZIONE DI SINTESI	ACCORDO	Sì	No



Giuseppe Della Rocca

## Il “modello delle competenze” per la valutazione delle prestazioni

### 6.1 Premessa

Il caso qui presentato costituisce una riflessione su un’esperienza di consulenza per l’introduzione di un sistema di valutazione delle prestazioni, condotta nel periodo 1993-97 per la messa a punto della valutazione dei funzionari nei primi due anni e dell’attività di monitoraggio negli anni successivi presso l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. La consulenza non ha partecipato (se non indirettamente) alla progettazione del sistema incentivante, di tipo retributivo (introdotto dall’Amministrazione durante lo stesso periodo), né a miglioramenti o cambiamenti apportati dopo il periodo considerato. Il presente scritto non intende di conseguenza descrivere quello che oggi è lo stato dell’arte di questo sistema, ma evidenziare solo alcuni dei principali problemi propri della prima fase di realizzazione e implementazione.

Il caso della valutazione del personale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato costituisce un’esperienza interessante per una serie di motivi.

Il primo riguarda la dimensione e la natura del mercato del lavoro interno. L’Autorità è un’organizzazione composta da poco più di cento addetti – in larga parte **figure professionali molto qualificate** – di cui più del 70% sono inquadrati nella carriera dirigenziale, mentre il resto, segreteria e commessi, sono inquadrati nella carriera operativa. All’inizio dell’esperienza (1993), l’Autorità contava circa 50 addetti; tale dimensione, consentiva forme di coordinamento e controllo efficaci, anche se informali. La sua organizzazione era assimilata ad una comunità di pari, con personale molto competente, con un’elevata identità istituzionale e un forte interesse professionale, in cui le regole burocratiche d’organizzazione e retribuzione del lavoro, avevano un ruolo secondario. Per questa ragione, alcuni intervistati temevano che l’introduzione di un sistema di

valutazione e di una struttura retributiva premiante avrebbe potuto disturbare questo insieme di rapporti organici: il rischio era quello di applicare meccanismi di selezione che facessero venire meno il grado di omogeneità e di identità esistente, dando luogo a circoli viziosi tra il vertice dell'organizzazione e i propri membri. Tuttavia, quest'interpretazione non ha prevalso per una serie di ragioni quali la costante espansione delle attività e del numero degli addetti e la necessità di consolidare un gruppo professionale interno in possesso di conoscenze e capacità rare sul mercato del lavoro richieste anche, e specialmente, dal settore privato. Di qui l'esigenza di controllare il turn over, di **contenere le uscite**, di mantenere competenze considerate rare sul mercato del lavoro, **di attivare maggiormente politiche di sviluppo e retributive** non circoscritte – com'era avvenuto durante i primi anni dalla sua fondazione – alla sola dinamica delle entrate e dei concorsi pubblici.

Il secondo motivo, per cui si può ritenere questo caso come esemplificativo, è dato dall'utilizzo di un sistema **di valutazione delle competenze** per misurare le prestazioni individuali e per stabilire gli incentivi di tipo economico per il personale. L'analisi e la valutazione delle competenze sono di solito suggerite per la valutazione del potenziale del personale e meno per la valutazione delle prestazioni finalizzate ad un sistema premiante basato su incentivi retributivi. L'analisi del potenziale verifica le capacità espresse e latenti delle persone impegnate in uno specifico contesto organizzativo e è utilizzata per una migliore allocazione delle risorse, per pianificare sentieri di mobilità professionale e di carriera e come strumento di verifica nel tempo dei fabbisogni formativi. Nell'ambito più strettamente procedurale, richiede una costante interazione con il valutato e un'attività di tutorship da parte del superiore diretto e del valutatore. Non necessariamente queste caratteristiche si ritrovano nella valutazione delle prestazioni utilizzata con la funzione di incentivazione di tipo retributivo.

Il sistema di valutazione delle competenze dell'Autorità vuole invece essere da un lato, uno strumento di monitoraggio dell'apprendimento e della crescita professionale, in particolare per il personale in carriera diretta, e dall'altro costituire una procedura per l'assegnazione d'incrementi retributivi annuali a quella parte del personale considerato più meritevole. Questa scelta, di valutare le prestazioni attraverso le competenze e non per risultati, è stata, nella fase iniziale, congruente con i vincoli e le opportunità dell'organizzazione del lavoro dell'Autorità. L'efficacia dei risultati è conseguita grazie alla possibilità di sviluppare le conoscen-

ze e capacità individuali dei professionisti, di integrare diverse conoscenze ed attività, di promuovere un grado elevato di reciproco controllo e d'interazione tra i ruoli.

L'utilizzo della valutazione per competenza è stato scelto in quanto esisteva, almeno nel periodo di prima applicazione, **un'obiettivo difficoltà ad individuare standard di tipo quantitativo**. Indicatori di output, quali quantità d'istruttorie fatte, numero degli atti proceduralizzati, o fattori di input, quali organici o carichi di lavoro, potevano essere anche rilevati, ma non sembravano sufficientemente rappresentativi dei risultati raggiunti e delle prestazioni complessive dell'Autorità. La possibilità in ogni caso di sperimentare budget d'attività da conseguire o budget in cui includere valori di tipo economico, aveva tempi di realizzazione piuttosto lunghi, rispetto alla necessità di applicare il sistema di valutazione previsto dal regolamento, con risultati incerti o difficilmente adattabili alla definizione di un sistema premiante di tipo individuale. Queste considerazioni sui criteri di tipo quantitativo, escludevano anche la possibilità di introdurre sistemi premianti di tipo collettivo, sulla base d'indicatori di prestazione dei singoli uffici o di gruppi di lavoro.

Inoltre è stata anche esclusa la possibilità di fare precedere, o di rendere prioritaria, la valutazione delle posizioni su quella delle prestazioni. La valutazione delle posizioni si distingue dalla valutazione delle prestazioni in quanto considera le attività attribuite alla posizione, e non come tali attività siano svolte. La valutazione delle posizioni, avrebbe, secondo alcuni, costituito un fondamento più “oggettivo” per la valutazione stessa. Tuttavia, tale soluzione fu esclusa perché avrebbe **limitato la flessibilità operativa, l'integrazione delle conoscenze** necessarie al ruolo di esperto della concorrenza e del mercato (tra conoscenze giuridiche ed economiche), lo sviluppo e l'intercambiabilità tra i ruoli. Come noto, infatti, la valutazione delle posizioni, se rende meno discrezionale l'attività di valutazione da parte del valutatore, tende però a burocratizzare l'organizzazione. Più del 60% del personale inquadrato nella carriera direttiva, svolge lo stesso ruolo seppure con un diverso grado di preparazione: quella di esperto della concorrenza e del mercato. La divisione del lavoro è poco accentuata e la divisione funzionale tra uffici di staff e di linea, molto ridotta; le stesse modalità di organizzazione e di distribuzione del lavoro da parte dei singoli direttori erano (e forse ancor oggi sono), di fatto, molto diverse tra gli uffici, variabili nel tempo, dipendenti in gran parte dalle contingenze immediate di lavoro.

Il terzo motivo, forse il più rilevante, è che questo caso consente di mettere in rilievo alcuni **aspetti del processo** di valutazione. In generale, la letteratura ha posto molta attenzione alla definizione dei criteri, alla loro pesatura, alle procedure formali, all'aritmetica e al software informativo del sistema, mentre ha posto scarsa attenzione ai processi. Dirigenti, funzionari e consulenti si sono concentrati in molti casi sul modello (o modelli), e hanno inizialmente attribuito scarsa importanza alle procedure e alla **dinamica della valutazione** stessa, al ruolo dei valutatori, ai rapporti tra valutatore e valutato, al clima e alle finalità più generali, oltre che retributive della valutazione, alla tenuta nel medio periodo dei sistemi adottati rispetto ad altri tipi di cambiamento, che nel caso dell'Autorità di tipo istituzionale, intervenuti durante il periodo preso in considerazione (1993-1997).

Lo stesso sistema della valutazione delle prestazioni può essere visto, da un lato, come una dimensione strutturale fatta di norme, dati, punteggi e, dall'altro, come una dimensione più impalpabile basata sulle modalità di selezione, sui colloqui formali e informali, sui rapporti con le persone fuori e dentro le procedure e i criteri di valutazione. Utilizzando la terminologia durkeimiana, la prima definisce relazioni meccaniche, mentre la seconda si richiama ad interazioni organiche. Sono spesso questi ultimi aspetti quelli che conducono al conseguimento effettivo degli obiettivi di un processo di valutazione, perché danno origine a significati di equità e promuovono fattori quali la fiducia, l'affidabilità, l'identità del dipendente lavoratore con il proprio lavoro e con l'organizzazione.

Di qui l'importanza di conoscere e saper gestire le dinamiche sociali che la valutazione, di fatto, promuove; e di saper individuare quegli strumenti collaterali, non necessariamente facenti parte del sistema stesso, ma che costituiscono un elemento importante per la soluzione dei problemi di gestione ed interazione sociale. Il caso qui presentato non ha l'ambizione di esplicitare tutta la gamma di una problematica così vasta, ancora in parte oggetto di studio e approfondimento; esso si limita invece a mettere in rilievo quelli che sono conosciuti come i principali dilemmi che di solito si riproducono nell'azione valutativa. Richiama inoltre la necessità di porre attenzione ad alcune fasi e strumenti (spesso latenti o ritenuti poco importanti) della prassi operativa della valutazione.

## 6.2 Il caso

**Il processo.** Il caso qui riportato è quello di un'Authority pubblica: l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. La progettazione del

sistema di valutazione di tutto il personale è stata fatta nel 1993, introdotta nel 1994 con l'approvazione, nel 1995-96, di un nuovo ordinamento della carriera, e successivamente, la sperimentazione di un meccanismo di correlazione tra i punteggi ottenuti nella valutazione e lo sviluppo retributivo all'interno di tale ordinamento (1996-97). Di fatto, in tutto questo periodo 1993-97, l'Autorità ha cercato di dare una struttura alla propria gestione del personale e, in tale ambito, il sistema di valutazione è stato uno dei principali aspetti. Con il 1997 si conclude una fase in cui, pur attraverso molte difficoltà, si è ricomposto il mosaico che inserisce la valutazione nell'insieme delle politiche del personale e, in particolare, la integra con il nuovo assetto delle politiche retributive. È utile sottolineare subito l'importanza che ha avuto in questa fase la **variabile tempo** e la strategia incrementale adottata per mettere a punto soluzioni parallele e complementari alla valutazione stessa. Nel periodo 1993-97 si sono necessariamente sovrapposte fasi diverse, che hanno modificato, almeno in parte, il contesto di riferimento e la percezione, di conseguenza, del processo da parte dei diversi attori e dei rapporti individuo-organizzazione. Le diverse fasi del periodo considerato (1993-97) sono così ricostruite:

- esplorazione (1993), simile ad uno studio di fattibilità in cui l'obiettivo era di verificare se e quale sistema di valutazione e sistema premiante introdurre;
- progettazione e applicazione del sistema di valutazione (1993-94), in cui l'obiettivo era quello di realizzare la valutazione e di formare una graduatoria del personale indipendentemente dal sistema retributivo e di carriera. Questa fase è quella più propriamente sperimentale;
- progettazione e negoziazione del Nuovo Ordinamento delle carriere del personale, il cui obiettivo era di dare una struttura istituzionale diversa all'intero sistema di direzione del personale (1995-96). La valutazione era inserita come fattore correlato ad un sistema di carriera retributiva e si trovava a convivere con altre forme di gestione della dinamica organizzativa;
- la valutazione per il periodo 1995-96, a differenza della valutazione per il periodo 1993-94, è avvenuta entro il nuovo quadro istituzionale che regolamentava le carriere (1996). La realizzazione del nuovo ordinamento ha portato ad un clima diverso. Il ruolo delle OOSS e delle Relazioni Industriali si è ampliato e il nuovo ordinamento costituisce il risultato formale di una discussione interna e di un processo negoziale piuttosto controverso, che ha esplicitato alcune importanti fratture sulle soluzioni raggiunte;
- messa a punto del meccanismo di correlazione tra scala di merito (risultante dal processo di valutazione) e scala retributiva inserita nel nuo-

vo ordinamento (1996). Con quest'ultimo aspetto veniva ulteriormente chiarito come e in che modo i punteggi della valutazione si traducevano in vantaggi economici.

**La valutazione delle prestazioni dell'Autorità Garante.** Secondo il manuale, definito nel primo periodo, gli obiettivi della valutazione sono quelli di esplicitare una cultura e uno stile di direzione dei collaboratori; di consentire un'interazione tra i direttori; di promuovere un'occasione di comunicazione e formazione con il resto del personale in modo che il valutato conosca le aspettative che l'organizzazione ha nei suoi confronti. Il valutato ha, in questo modo, una verifica delle proprie prestazioni; ha indicazioni per migliorarsi e indicazioni per un proprio sviluppo professionale; può fornire indicazioni e osservazioni al superiore diretto e all'Autorità sullo stato del proprio lavoro e sull'organizzazione. In questo modo e con tali obiettivi, la valutazione costituisce un **momento autonomo** e strutturalmente distinto dall'ordinamento e dal sistema retributivo premiante.

Questo sistema, così finalizzato, è costituito da un insieme di criteri e punteggi da un lato, e da una procedura dall'altro. Per quanto riguarda i criteri, questi sono stati definiti avendo come riferimento due profili "guida": quello d'esperto della concorrenza, per il personale di carriera direttivo, e quello d'esperto di segreteria e di amministrazione, per il resto del personale. Nell'attività di valutazione in generale, **il profilo "guida"** permette di individuare quelle competenze ritenute necessarie per realizzare una "buona" prestazione professionale. Nella valutazione delle prestazioni, il profilo e le competenze che lo vengono a circoscrivere, hanno la stessa funzione e importanza che, nella valutazione dei risultati, ha la definizione degli obiettivi.

Nella Tabella 10 "**Criteri di valutazione delle prestazioni**", si ha il quadro complessivo delle competenze individuate per il ruolo di esperto della concorrenza nella fase di progettazione. Tre sono i principali **items** che le definiscono: conoscenza, capacità, interazione. Ciascun item (o tipologia di competenze) è composto da più **fattori** di misurazione e ciascun fattore da più **livelli** di graduazione. La scelta delle competenze e l'intero sistema sono stati costruiti con i direttori (valutatori) o attraverso interviste condotte con personale in carriera direttiva ricostruendo, di fatto, come i funzionari e i direttori vedono il proprio lavoro e le competenze necessarie per svolgerlo. Il punteggio considera quale di queste competenze siano da ritenere più rilevanti rispetto ad altre.

A ciascun livello di graduazione è stata aggiunta una quarta dimensione, quella dei **descrittori**. L'intento del descrittore è quello di specificare in dettaglio il significato del livello considerato. Nel caso ad esempio dell'item “capacità”, per quanto riguarda il fattore “soluzione dei problemi”, essa viene graduata su tre livelli: “identificazione dei problemi”, “flessibilità”, “visione complessiva” (Tab. 10). Il livello “identificazione dei problemi” ha un proprio descrittore, che specifica che per identificazione si intende: “la comprensione, la capacità di cogliere la rilevanza dei problemi e la capacità di impostazione di un percorso per individuarne la soluzione dello stesso”. In un contesto di valutazione tradizionale, il descrittore ha la funzione di una declaratoria; rende comprensibile e dà un significato ai livelli di graduazione, in modo da consentire una facile comprensione e un'omogeneità di giudizio tra i valutatori.

La procedura di valutazione è stata definita in modo tale da consentire un'interazione tra i diversi attori: il valutato, il valutatore (il responsabile diretto del valutato), il comitato di valutazione (composto da tutti i valutatori circa sei persone più il Segretario Generale assistito dalla funzione del personale), l'Autorità Garante (Presidente e componenti). L'insieme della procedura è stata messa a punto per risolvere quelli che sono considerati i due principali problemi della valutazione: la scarsa **interazione** reciproca tra valutatori; **la condivisione** dei criteri di valutazione sia da parte dei valutatori che dei valutati. La procedura prevede, infatti, più livelli per realizzare l'interazione e la verifica tra più attori dell'atto valutativo: un primo livello è quello del superiore diretto e del suo rapporto con il valutato; il secondo è quello del comitato di valutazione (che comprende tutti i valutatori) che esercita una attività di omologazione dei diversi pareri, attraverso una attività comparativa dei risultati; il terzo livello è quello dell'Autorità che ne verifica i risultati e considera alcune eccezioni anche alla luce dell'opportunità strategica, oltre che dell'equità interna.

*Tabella n. 10 - Criteri di valutazione delle prestazioni*

ITEMS	FATTORI	LIVELLI
CONOSCENZE	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conoscenze giuridiche ed economiche in materia di concorrenza</li> <li>* Conoscenze complementari</li> <li>* Conoscenze in materia di tutela del consumatore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diritto della concorrenza e tutela del consumatore</li> <li>• Principi di economia della concorrenza</li> <li>• Conoscenze economiche complementari</li> <li>• Conoscenze giuridiche complementari</li> <li>• Conoscenze procedurali</li> <li>• Conoscenze in materia di comunicazione</li> <li>• Conoscenze giuridiche</li> </ul>
CAPACITÀ	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Soluzione dei problemi</li> <li>* Operatività</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione dei problemi</li> <li>• Flessibilità</li> <li>• Visione complessiva</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Uso del tempo</li> <li>• Aggiornamento</li> <li>• Uso fonti e procedure</li> </ul>
INTERAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interna</li> <li>* Esterna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicazione</li> <li>• Lavoro in team</li> <li>• Capacità di coordinamento</li> <li>• Interazione con soggetti esterni</li> <li>• Rappresentazione</li> </ul>

**Il nuovo ordinamento delle carriere del personale.** Durante il 1996 viene istituito il nuovo ordinamento del personale e introdotto un sistema di progressione economica direttamente correlato con la scala di merito, stabilita attraverso il sistema di valutazione di cui sopra. Si tratta di cambiamenti non di poco conto, sia rispetto alla precedente configurazione dell'ordinamento e delle carriere nell'Autorità, sia rispetto all'insieme delle esperienze presenti nel pubblico impiego. Il precedente ordinamento prevedeva tre figure che definivano la carriera: funzionario di 1° 2° e 3°. I diversi gradi di funzionario riflettevano la diversa esperienza del personale direttivo: come funzionario di prima sono inquadrati i più

esperti dopo i direttori di ufficio, e la successiva graduatoria, in particolare per gli esperti della concorrenza e del mercato, riflette gradi diversi di capacità, dall'esperto senior a quello junior, quest'ultimo di solito considerato in apprendimento e posto nella parte inferiore della scala.

A questa scala progressiva, che riflette in linea di massima quelli che sono i principali livelli di sviluppo di un qualsiasi sistema di carriera, in un ambito di lavoro composto innanzitutto da professionisti, viene sostituito un sistema di carriere basato sulla progressione economica nell'ambito di un unico profilo. Mentre nell'esperienza precedente, lo sviluppo di carriera tra i tre livelli di funzionario avveniva sulla base del concorso pubblico e la progressione economica all'interno di ciascun livello era garantita dagli scatti di anzianità, nel nuovo ordinamento minore è l'importanza dei concorsi, e la progressione economica è conseguita attraverso una scala retributiva che trasforma un sistema garantito di scatti di anzianità, in un sistema incentivante legato alla prestazione. Secondo l'articolo 4 del nuovo regolamento del personale: “Progressione di carriera”, in base all'esito della valutazione, ed in relazione alla disponibilità di bilancio, l'Autorità attribuisce annualmente al personale direttivo, progressioni di carriera pari a tre scatti a non oltre il 20% e due a non oltre il 35% del personale. Il resto del personale avanzerà di uno scatto e ai dipendenti a cui viene attribuito un motivato giudizio di insufficienza, non verranno conferiti avanzamenti (Nuovo ordinamento delle carriere del personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 12 novembre 1996).

### 6.3 La strutturazione del contesto

Durante la valutazione, la dinamica delle relazioni tra i diversi attori (Direttori, Funzionari, Segretario Generale, Componenti e Presidente dell'Autorità, consulente) ha fatto sì che si esplicitassero quelli che possono essere considerati i principali dilemmi del processo di valutazione in generale e, in particolare, di un sistema come quello più sopra considerato. Un primo tipo di osservazioni riguardava le competenze come modalità di valutazione: come i professionisti applichino le conoscenze acquisite e come esercitino le loro capacità e l'interazione reciproca. Queste caratteristiche hanno messo in evidenza la questione del contesto organizzativo che, seppure poco strutturato, come nel caso di una organizzazione professionale, viene comunque a **costituire un vincolo** anche per un sistema di valutazione delle prestazioni per tipo di competenza esercitata.

Osservazioni pervenute, sia da parte dei valutatori (i direttori) che da parte dei valutati, hanno messo in rilievo la necessità di definire in modo formale le attività di dettaglio, oltre che gli stessi obiettivi delle unità organizzative e di ciascun ruolo. In questo caso si correrebbe, però, il rischio di burocratizzare e irrigidire l'organizzazione, rispetto alla necessità (accettata con la scelta del modello di valutazione per competenze) di mantenere una maggiore flessibilità della stessa struttura e fluidità tra i ruoli. Queste osservazioni, in modo specifico, sono due, inerenti al profilo guida e al rapporto tra giudizio sulle competenze e attività in cui tali competenze sono state esercitate:

- **Il profilo guida.** L'osservazione principale emersa su questo punto, è stata fatta da coloro che svolgono funzioni di staff in carriera direttiva (esperti di Informatica, di Relazioni esterne, di Personale e Amministrazione), con "conoscenze" richieste anche di tipo diverso da quelle indicate dal primo raggruppamento di fattori di valutazione (Tab. 10). Tali ruoli, pochissimi rispetto all'insieme del personale, hanno più volte indicato nella scelta del profilo, quello d'esperto della concorrenza, una scelta non equa che penalizza a priori il risultato complessivo della loro valutazione.

- **Competenze e attività svolte di fatto.** Una seconda osservazione riguarda i valori assegnati alle competenze esercitate (ottimo, molto buono, buono, sufficiente), rispetto al grado di complessità del contesto e delle attività di ciascun valutato. Ad esempio, secondo molti il giudizio sulle capacità di tenere audizioni o lavorare in gruppo, è condizionato dal tipo di complessità dell'attività istruttoria svolta, così come la capacità di scrivere documenti può essere considerata non solo rispetto ad una dimensione neutra di tipo scolastico, ma innanzitutto rispetto al grado di complessità del prodotto (redazione della relazione annuale, o all'opposto, semplice nota aggiuntiva). Il giudizio, secondo queste osservazioni, più o meno elevato di esercizio di una o più competenze, è direttamente dipendente dal tipo di attività svolta per cui una buona gestione dei criteri di valutazione presuppone una informazione aggiuntiva sui lavori e sulle attività svolte. La ricerca, tuttavia, di un giudizio più appropriato richiama nei fatti una classificazione a priori delle attività, con il rischio di una maggiore rigidità dell'organizzazione rispetto ad esigenze di flessibilità da conseguire<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tale dilemma lo si era voluto evitare nella fase di impostazione attraverso una scheda iniziale del rapporto valutativo in cui sono descritte le principali attività svolte nell'anno dal valutato e una indicazione delle attività che vanno considerate come strategiche. La finalità di questa scheda era quella appunto di mettere in rilievo la complessità del contesto, senza ricorrere ad una analisi di dettaglio dei compiti e delle posizioni. Attraverso la scheda si pote-

Le scelte e le motivazioni di partenza, per cui il sistema è stato adottato, hanno costituito la ovvia risposta al primo tipo d’osservazione. La necessità di governare il mercato del lavoro e il turn over, di incentivare e promuovere lo sviluppo di quella che è considerata la professione strategica per l’Autorità, giustifica la rilevanza data al profilo guida di esperto della concorrenza e del mercato, a partire dal sistema di valutazione. Rispetto ad una logica che si richiama a criteri universali di carattere pubblico, il tipo di conoscenze richieste dal sistema in questione non può essere considerato astratto, universale, ma viene definito rispetto al tipo di strategie che l’organizzazione (in questo caso l’Autorità) deve conseguire, sulla base della propria missione e finalità istituzionale. Proprio per questo motivo, l’organizzazione è costretta a esercitare un **atto discrezionale**, particolaristico, nella scelta delle competenze (attraverso il profilo guida), proprio per conseguire con efficacia una propria strategia e finalità pubblica.

Soluzioni diverse relative al profilo guida, sono comunque state di fatto proposte durante l’intero processo di valutazione:

- adottare fattori di valutazione delle competenze diversi per le funzioni di staff che sono penalizzate in particolare per quanto riguarda la competenza conoscenze;
- abolire la competenza “conoscenze” professionali che più di ogni altra privilegia la figura di esperto della concorrenza;
- mantenere la configurazione attuale, adattandola nel tempo con fattori inerenti le conoscenze indispensabili per svolgere attività di tipo gestionale sempre più necessarie con il crescere dimensionale dell’Autorità. Tale tipo di competenze sono proprie della carriera direttiva e possono coinvolgere sia alcune funzioni di staff che quelle di esperto della concorrenza.

Nessuna di queste soluzioni diminuisce l’importanza di quei fattori, incluse le conoscenze professionali che meglio definiscono la risorsa critica per l’Autorità, per la quale le stesse aziende private competono per appropriarsi dei talenti migliori e con più comprovata esperienza. Qualsiasi tipo di soluzione si voglia adottare nel sistema di valutazione, rimarrebbe comunque la necessità di attribuire punteggi superiori a quei fattori del

va conoscere ad esempio se il valutato avesse svolto istruttorie o inchieste e se in quest’ambito avesse avuto un ruolo centrale o di supporto; oppure a quali istruttorie, considerate rilevanti o strategiche per l’Autorità, avesse partecipato. Nell’ambito dell’intero processo di valutazione questa scheda è stata poco utilizzata per una reale difficoltà a definirla in modo soddisfacente per mancanza di tempo ma anche per il sovrapporsi di più attività con modalità di organizzazione e urgenze diverse tra loro.

profilo guida che meglio definiscono quel tipo di risorsa che la stessa Autorità vuole privilegiare nella competizione esterna sul mercato del lavoro.

Le soluzioni al secondo tipo di osservazioni, su competenze e attività svolte di fatto, sono inerenti la scelta se stabilire un quadro più strutturato dell'organizzazione con la classificazione delle attività, delle posizioni, degli obiettivi e risultati attesi, oppure se affidarsi alle sole competenze con l'attuale sistema di valutazione. Va ricordato, inoltre, che una soluzione più strutturata può costituire, una possibile risposta, anche al primo tipo di problema: la necessità comunque di distinguere tra il ruolo di esperto della concorrenza e gli altri ruoli di staff.

In una prospettiva di maggiore controllo organizzativo, una classificazione dei ruoli e delle posizioni è stata considerata, come l'innovazione da attuare sul breve periodo, quella più ragionevole. Negli uffici istruttori, in cui è concentrata la maggioranza dei professionisti, esperti della concorrenza e del mercato e in carriera direttiva, si è in presenza già oggi di due ruoli: coloro che svolgono una attività di coordinamento e sono responsabili delle istruttorie, e coloro che non svolgono tale attività e non hanno tale responsabilità. Grazie ad un'analisi condotta con alcune interviste ai direttori, con una metodologia finalizzata a non irrigidire eccessivamente l'organizzazione, sono stati individuati non più di 7-8 posizioni per tutta l'Autorità, incluse tutte le funzioni di staff e i ruoli di Direzione oggi esistenti.

La classificazione delle posizioni consentirebbe di graduare le competenze (da sufficiente a ottimo), tenendo conto della complessità del lavoro di ciascuna posizione, differenziando il valore della posizione di esperto della concorrenza e del mercato e dalle altre con funzioni di staff. Se da un lato il rischio è quello di una maggiore rigidità, dall'altro la selezione sulla base della rilevanza strategica tra ruoli professionali di linea e anche di staff, verrebbe in primo luogo confermata sulla base di una valutazione delle posizioni e non ricadrebbe sul sistema di valutazione delle prestazioni, ottenuto attraverso un giudizio sulle competenze esercitate.

Più complessa, anche se in parte realizzabile, è stata considerata la strada della definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati senza graduare le posizioni. Questo orientamento presuppone l'esistenza di un sistema di controllo di gestione e di reporting operativo non finalizzato alla sola valutazione e alla gestione della carriera retributiva. La sua realizzazione consentirebbe di avere un quadro delle attività e dei risultati conseguiti per ciascun ufficio. Questo tipo di prospettiva è stata ritenuta percorribile rilevando tuttavia: i tempi lunghi di implementazione del siste-

ma; la necessità che tali sistemi di controllo non devono avere come unica finalità quella della valutazione e dell'incentivazione del personale; la difficoltà, in ogni caso, a tradurre sempre in dati “oggettivi” e misurabili quantitativamente (come era richiesto da una parte del personale), qualsiasi tipo di prestazione individuale.

#### 6.4 Il processo di valutazione

La prassi della valutazione non è data solo dalle alternative che si richiamano a cosa si valuta, se le posizioni, i risultati o le competenze. Importanti questioni riguardano invece il processo di valutazione in quanto tale.

Una prima osservazione sollevata dai diversi attori riguarda, infatti, il tema fondamentale di **chi valuta**; se, ad esempio, la responsabilità della valutazione debba essere del superiore diretto o del comitato di valutazione. In generale la tendenza di ciascun valutatore è di assumere la valutazione del proprio collaboratore come data per scontata dal suo rapporto con il valutato. Di qui la proposta che il direttore dell'ufficio sia l'unico responsabile della valutazione. Si avrebbe, in questo modo, una minore complessità e una maggiore snellezza e rapidità dell'iter di valutazione, mentre, al contrario, un confronto tra valutatori e un riaggiustamento dei giudizi in sede di comitato di valutazione, aumenta la complessità della stessa e allunga i tempi dell'intero processo.

Tali opzioni sono ancor oggi aperte nella discussione all'interno dell'Autorità. Se, da un lato, una valutazione sulla base della capacità di esercizio delle competenze non può che essere fatta dal diretto superiore, in quanto quest'ultimo è l'unico che conosce, da questo punto di vista, le prestazioni del valutato, dall'altro la stessa valutazione non necessariamente deve limitarsi ad un rapporto tra capo collaboratore. In particolare non si può disconoscere che il singolo valutatore possiede una razionalità limitata dal proprio ufficio, ha una propria percezione delle competenze e del merito del sistema di valutazione, ha un proprio atteggiamento nell'esercizio dell'attività valutativa che lo caratterizza e lo distingue rispetto agli altri colleghi.

Per questa ragione la scelta del comitato costituisce un'occasione di integrazione normativa e culturale tra supervisori. Il comitato stabilisce un secondo livello di valutazione, in quanto attraverso una attività di tipo comparativo, realizza una maggiore omogeneità tra i valutatori. I direttori, confrontandosi nel comitato, garantiscono l'effettiva equità della scel-

ta, svolgono un apprendimento sui criteri adottati sperimentalmente, individuano possibili anomalie delle rispettive valutazioni dettate da fattori contingenti o da loro attitudini personali. In terza istanza, i componenti dell'Autorità costituiscono l'ultimo livello di valutazione. A questi ultimi spetta l'approvazione dell'intero processo dei risultati complessivi e del tipo di proposte di sviluppo da adottare. L'Autorità potrà rivedere valutazioni individuali, sia sulla base dei criteri adottati che di opportunità strategiche inerenti la gestione delle risorse.

Una seconda osservazione, strettamente legata alla prima, riguarda l'interrogativo **se rendere esplicito un processo negoziale tra direttori**, sempre attraverso l'attività del comitato o ridurre tale dimensione, che rende poco efficiente l'intero processo di valutazione. Se da un lato il lavoro del comitato ha consentito la realizzazione di una maggiore socializzazione e di tarare i risultati per impedire valutazioni troppo riduttive, ed eccessivamente amplificate, non ha impedito, dall'altro, la "rincorsa" tra i diversi direttori, per cercare di conseguire buoni risultati premianti per i propri collaboratori. L'approvazione del nuovo ordinamento dell'Autorità, con le rispettive scale retributive direttamente connesse alla valutazione, ha a sua volta accentuato questa tensione tra propensione a valorizzare i propri collaboratori e necessità di cercare regole di omologazione dei comportamenti.

Per mantenere tale tipo d'interazione tra direttori nel comitato e allo stesso tempo conseguire un maggiore grado di efficienza nel processo di valutazione, una proposta (non attuata durante il periodo considerato) è stata di introdurre, per le fasi successive di valutazione, un indice massimo d'incremento dei valori punto annuali, onde contenere la competizione tra uffici per migliorare, in ogni caso, la valutazione complessiva dei propri collaboratori ed evitare una eccessiva attività negoziale all'interno del comitato. Il budget di punti può condurre, da un lato, ad una maggiore diversificazione dei valutati, invitando il valutatore a concentrarsi su alcune prestazioni individuali che vuole e deve assolutamente riconoscere, invece di concentrarsi e riconoscerle un po' tutte. Dall'altro, nel caso il budget di punti venga superato, consente di focalizzare la valutazione del comitato solo sui casi anomali di splafonamento. Questi ultimi potranno essere considerati, ed eventualmente anche giustificati, sulla base di argomentazioni attendibili e accettate come ragionevoli da parte del Comitato di valutazione e dall'Autorità stessa. Di conseguenza, il valore dell'indice così interpretato non costituisce solo un aspetto normativo burocratico, ma anche e specialmente, un utile strumento per concentrare l'attenzione, per capire i fenomeni più rilevanti delle dinamiche di va-

lutazione, circoscriverli e formalizzarli come fattori più o meno necessari alla gestione dell'ente, e rendere così più efficiente la decisione.

Una terza osservazione riguarda il problema se **il giudizio sulle competenze sia da ritenersi contingente**, considerato come una prestazione annuale o se, al contrario, una volta riconosciuto, tale giudizio **sia da ritenersi definitivamente acquisito** o solo soggetto a giudizi di tipo incrementale rispetto ai valori precedenti, riconoscendo all'individuo un determinato potenziale. Tale problema è stato più volte ripreso dai valutatori in quanto la valutazione delle prestazioni è dipendente, oltre che dalle diverse capacità dell'individuo, anche dalla variabilità annuale delle attività e dei compiti, aspetto quest'ultimo che dà origine a non pochi problemi nei rapporti con il valutato, non solo nel merito della valutazione, ma anche e specialmente nella gestione, distribuzione e assegnazione del lavoro. Per tale ragione, alcuni hanno sostenuto l'ipotesi di considerare il grado di valutazione acquisito come definitivo e/o modificabile solo in modo incrementale.

Il rischio di quest'ipotesi è quello di allontanarsi dai principi propri della valutazione delle prestazioni e di ricadere nella prassi tradizionale del pubblico impiego per cui l'acquisizione di alcune competenze (come le conoscenze acquisite attraverso una prestazione scolastica e certificate per mezzo del titolo di studio) venga per sempre riconosciuta indipendentemente dalle prestazioni lavorative effettivamente esercitate. Si deve tuttavia riconoscere che tale dilemma riflette, in generale, il problema della gestione complessiva della risorsa personale e, in particolare, di aspetti quali la distribuzione del lavoro tra professionisti. Proprio per la natura variabile nel tempo dei lavori, che può influenzare i risultati della valutazione delle prestazioni, chi svolge un ruolo di coordinamento è costretto a considerare la valutazione come il risultato finale di un processo di sviluppo più ampio di apprendimento che, innanzitutto, viene guidato nel tempo dal responsabile dell'ufficio, anche attraverso una efficace distribuzione del lavoro.

Una quarta osservazione riguarda **l'eccessiva complessità** del sistema di valutazione. Nel 1997 si contano ben 46 elementi (in questo caso chiamati descrittori) per attribuire un punteggio. Il valore del descrittore può a sua volta essere ridistribuito su sei possibili giudizi di valutazione (ottimo, molto buono, buono, sufficiente, non valutabile, insufficiente). Tale tipo di complessità può rendere molto rigido il sistema e allunga di per sé i tempi dell'attività di valutazione. L'osservazione sulla complessità ha messo, però, in rilievo un atteggiamento ricorrente e contraddittorio da

parte degli utilizzatori del sistema: da un lato, si richiede una maggiore semplificazione, mentre, dall'altro, si richiede (specialmente nel momento in cui si valuta o durante il colloquio con il valutato che richiede maggiori informazioni) una maggiore specificità e ricerca del dettaglio, per rendere comprensibili i diversi fattori.

Il numero elevato di descrittori è dipendente dalla richiesta di dare trasparenza alla valutazione, e alla necessità di circoscrivere con esattezza i diversi fattori e livelli di valutazione. I descrittori sono stati appunto introdotti per risolvere un deficit d'integrazione culturale. Per creare una omogeneità di comprensione sui livelli di graduazione della valutazione (Tab. 10, terza colonna), e per capirsi tra valutatori su cosa ad esempio si intende per conoscenza di diritto della concorrenza, o per principi di economia della concorrenza e così via. Principi noti e basilari al ruolo professionale di esperto della concorrenza che però, alla prova dei fatti, si sono dimostrati soggetto di interpretazioni e valutazioni diverse che abbisognavano tra i valutatori stessi di una necessaria e anche proficua ridefinizione.

## 6.5 Il rapporto valutato valutatore

Come si può notare dai riferimenti delle pagine precedenti, il rapporto tra chi valuta e i collaboratori che devono essere valutati, risulta essere uno degli aspetti, seppure indirettamente, richiamati dai valutatori durante l'intero processo di valutazione. I temi sono quelli inerenti al fatto che il valutatore deve tenere conto delle esigenze dei valutati come individui e come gruppo; confrontarsi con questo tipo di esigenze e cercare di soddisfarle; mantenere un consenso e allo stesso tempo un margine di discrezionalità di direzione operativa. Il rapporto del responsabile di ciascun ufficio con i propri collaboratori è facilmente rilevabile attraverso il tipo di informazione ricevuta dai valutati sulla valutazione in corso, il colloquio e la scheda di valutazione, le osservazioni fatte dai valutati sulla loro valutazione.

Per quanto riguarda l'informazione, l'utilizzo di strumenti quali, ad esempio, la riunione collegiale di tutti i funzionari in carriera direttiva appartenenti all'ufficio, per conoscere e discutere le regole del gioco, è stato poco utilizzato. Si tratta in questo caso di un difetto di iniziativa in proposito, anche se era stato previsto che obiettivo di questo tipo di incontri doveva essere quello di superare i limiti o troppo informali o troppo burocratici della comunicazione sulla valutazione e di stabilire un rapporto

di apprendimento, attraverso l'illustrazione e la discussione del sistema di valutazione. Tale fase di preparazione avrebbe dovuto essere ritenuta come necessaria, anche per evitare circoli viziosi e una scarsa comprensione, da parte del valutato, degli obiettivi e delle procedure in cui è stato coinvolto e dei mutamenti istituzionali di regolamentazione del personale introdotti dall'Autorità durante il periodo di implementazione della valutazione.

Il colloquio, che segue a tale tipo di riunione, a sua volta ha come principale finalità quella di fare un bilancio della prestazione annuale del dipendente rispetto alle attese dell'organizzazione. Nell'ambito del colloquio tra valutato e valutatore intercorre uno scambio di opinioni sulle prospettive di sviluppo della sua prestazione, e sul tipo di attività e impegni lavorativi futuri, oltre che sulle prospettive retributive e di carriera. Il colloquio così strutturato, per essere efficace e allo stesso tempo autorevole, è auspicabile che innanzitutto consideri gli aspetti qualitativi della scheda, in particolare i punti di forza e debolezza della prestazione individuale, e la possibilità da parte del valutatore di dare informazioni utili sui lavori e sull'impegno futuro del proprio collaboratore. Si può considerare invece come un esempio di colloquio poco efficace, quello che instaura un tipo di relazione che non vede la qualità della prestazione individuale, ma si sofferma sugli aspetti di dettaglio e instaura una negoziazione sui punteggi in più e in meno su questo o quell'altro fattore di valutazione senza dare alcun tipo di orientamento prospettico per il futuro.

Secondo la procedura, la scheda costituisce l'esito finale e formalizzato della valutazione che deve essere consegnato e discusso con il valutato. I risultati, dal punto di vista metodologico, sono stati in generale considerati buoni per quanto riguarda le capacità di sintesi e di circoscrivere le caratteristiche della prestazione. Più incerto, e in alcuni casi assente, è invece il commento finale sull'orientamento rispetto ai possibili miglioramenti delle competenze di ciascun professionista. Le schede hanno di fatto rilevato la difficoltà di una parte dei valutatori ad esplicitare formalmente un ruolo di tipo precettoriale ed ad assumere la responsabilità in tale ruolo. L'esplicitare, infatti, in modo formale un orientamento, sul modo in cui il proprio collaboratore dovrebbe migliorare le prestazioni, secondo alcuni, avrebbe coinvolto maggiormente il valutatore, in un contesto sociale molto professionalizzato, in una discussione coi propri collaboratori su temi quali l'organizzazione, l'assegnazione degli incarichi e delle attività future e, nell'insieme, il suo stesso stile di direzione.

Mentre le modalità operative del processo di valutazione hanno evidenziato il tema della socializzazione e della comunicazione tra chi svolge un ruolo di valutazione, la fase del colloquio ha evidenziato il tipo di relazione che intercorre tra capo e collaboratore e ha sollevato l'interrogativo sul **grado di partecipazione e coinvolgimento che debbono avere i valutati**, non solo nel merito della discussione sul giudizio di valutazione a loro assegnato, ma anche sui temi di contesto inerenti l'organizzazione dell'ufficio e la distribuzione dei lavori. La verifica ulteriore di tale problema è stata possibile anche in base alle osservazioni scritte fatte dai valutati nella scheda di valutazione. Rispetto a tale ordine di questioni, e per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, sembra prevalere un'impostazione amministrativa, focalizzata sulle parti meno qualitativamente rilevanti (punteggi e descrittori). Le osservazioni dei valutati sono infatti circoscritte a uno o più descrittori e sul giudizio quantitativo, mentre le risposte del valutatore sono spesso una semplice puntualizzazione, anch'esse di dettaglio, delle osservazioni fatte dal valutato. Difficile, nella maggior parte dei casi, individuare una dimensione di insieme, in particolare dei fattori che hanno condizionato la prestazione e la valutazione, e trovare delle indicazioni di miglioramento sulle prestazioni sia dell'ufficio che degli stessi valutati.

## 6.6 Valutazione e carriera retributiva

Questo limite è anche in parte attribuibile alle condizioni diverse di contesto, richiamate al paragrafo 6.2, in cui la valutazione veniva condotta. I dati più sopra richiamati sono inerenti il 1996, periodo in cui sono conosciuti gli effetti del sistema di valutazione sulle retribuzioni e sulla carriera. Il problema di come correlare la scala dei valori inerente la valutazione con la carriera retributiva, si è posto solo dopo l'approvazione dell'ordinamento (1996). Tale correlazione non è stata ininfluente, come spesso si crede, sui risultati complessivi del processo. Una volta stabilito un riferimento premiante in termini retributivi, possono insorgere problemi inerenti il tipo di coerenza tra modalità con cui è stata fatta la valutazione e le finalità retributive, e se considerare le retribuzioni premianti **sulla base della sola graduatoria di merito o se mantenerle distinte adottando correttivi di correlazione**.

Nel caso dell'Autorità, con l'approvazione del nuovo ordinamento si è stabilito che: "l'obiettivo del meccanismo di valutazione e di carriera è quello di identificare e premiare i dipendenti di ciascun livello che registrano una performance superiore alla media", statistica rilevata al mo-

mento in cui sono conosciuti i risultati complessivi dell'intero iter procedurale. Il criterio per assegnare gli aumenti retributivi è stato quello di premiare coloro che hanno realizzato performance superiori alla media di ciascun livello del precedente inquadramento professionale. I premi stabiliti sulla base della sola graduatoria di merito avrebbero incentivato principalmente il personale più esperto, inquadrato nelle categorie più elevate (in particolare gli F1), e non avrebbe incentivato sufficientemente il personale inquadrato nei livelli inferiori. Tale opzione si è tradotta di fatto nella definizione di un sistema premiante per i più meritevoli di ciascun raggruppamento salariale (F1-F2-F3 per il periodo 1993-94-95-96), ottenuto grazie ad una correlazione tra gli incrementi previsti nella nuova scala retributiva del nuovo ordinamento e la graduatoria dei punteggi di merito ottenuti attraverso la valutazione.

Quest'ultima fase dell'esperienza mette in rilievo alcuni interrogativi spesso frequenti nella progettazione di sistemi premianti, in particolare quando questi effetti sono piuttosto rilevanti sulla dinamica delle retribuzioni. Si tratta, in generale, di scegliere, sulla base delle seguenti alternative: se il sistema di valutazione debba essere progettato e subito implementato in modo congiunto con i meccanismi che stabiliscono la stessa dinamica delle retribuzioni, e se tali meccanismi debbano essere conosciuti a priori da chi, per primo, stabilisce un giudizio di valutazione; se la correlazione tra scala di merito e quella retributiva debba essere lasciata ad un semplice calcolo statistico o se, già nella definizione dei punteggi della scala di valutazione, debbano essere fissate delle soglie per permettere agli attori (valutato e valutatore), al momento della compilazione della scheda di valutazione e del colloquio, di conoscere gli effetti del giudizio espresso sulla retribuzione.

## 6.7 Osservazioni conclusive

Il caso qui presentato ha consentito di mettere in evidenza alcune delle principali dinamiche di un'esperienza di valutazione delle prestazioni, attraverso l'utilizzo di un sistema di competenze. Non costituisce una completa rassegna di tutte le problematiche di questo tipo, ma si limita ad evidenziare quelle di un contesto specifico quale quello di un'Amministrazione con personale molto qualificato e con una struttura di lavoro di tipo professionale.

L'attenzione data all'attività d'implementazione ha consentito di rilevare alcuni problemi che sono espressione di una situazione normale di

gestione delle dinamiche sociali, sempre presenti nei rapporti interni alla gerarchia, e tra quest'ultima e i ruoli lavorativi. Per valutazione ci si riferisce, spesso in maniera erronea, alle tecniche e alla modulistica operativa, riducendo così il significato e la portata del dibattito alla correttezza o meno della struttura formale del sistema. La messa a punto degli strumenti e delle tecniche di valutazione della prestazione e del potenziale è certamente importante, ma non è certo da trascurare l'importanza della gestione dei processi e delle relazioni. Di qui il rilievo dei veri e propri **dilemmi** che si trova a dover affrontare chi è chiamato a condurre un processo di selezione interna, attraverso uno strumento formalizzato.

I principali dilemmi rilevati in questo caso sono se il metodo delle competenze possa essere utilizzato indipendentemente da altri sistemi (posizione, obiettivi) in grado di stabilire meglio alcuni vincoli dell'organizzazione amministrativa; se la valutazione debba essere fin da subito finalizzata ad uno specifico obiettivo di tipo retributivo, o possa essere implementata nella fase iniziale indipendentemente da questo tipo di finalità; se l'unico o il principale responsabile della valutazione debba essere il superiore diretto o se tale tipo di valutazione debba essere oggetto di verifiche e raffronti successivi, attraverso una socializzazione e un confronto tra valutatori; se e fino a che punto il valutato debba essere coinvolto nel processo di valutazione.

Per quanto riguarda il primo dilemma, è noto che l'analisi e la valutazione delle competenze può avere più tipi di utilizzo e, in particolare, può essere utilizzata nell'ambito di più sistemi di valutazione (posizione, prestazione, potenziale), anche se è stata più facilmente utilizzata nella valutazione del potenziale (Levati e Sarao, 1998). Per quanto riguarda le prestazioni si consiglia, di solito, sistemi di valutazione di tipo misto (si veda il caso del Comune di Ravenna) – obiettivi e competenze o comportamenti operativi – onde evitare una eccessiva soggettività (insita nel giudizio di competenza) nel definire la prestazione, oppure per strutturare meglio il contesto di ruoli (Fertonani, 2000). Non sempre **però tale tipo di soluzione è realizzabile**. Esistono di solito alcuni interrogativi: come si assegnano e s'identificano gli obiettivi; la capacità di questi ultimi, specie se sono di tipo quantitativo, di cogliere l'effettiva rilevanza del lavoro svolto dalla posizione; il tempo necessario per definire un quadro generale di gestione per obiettivi, e per assegnarli, a livello individuale, a un numero elevato di personale; il rischio di un'eccessiva rigidità organizzativa, attraverso la definizione innanzitutto di posizioni organizzative.

Per quanto riguarda il secondo tipo di dilemma, la letteratura distingue tra le finalità di sviluppo e quelle più valutative che hanno effetti sulla retribuzione o sulla mobilità o rimozione del personale. In generale, quando la valutazione ha finalità di sviluppo, essa è accettata molto più facilmente: in questo caso la valutazione aiuta il valutato a soddisfare i propri bisogni di competenza. Quando invece la valutazione è collegata ad un sistema premiante, vi sono ovviamente latenti possibilità di conflitto. Secondo alcuni (Fertonani, 2000), non è possibile perseguire le due finalità, ma, **fin dall'inizio, bisogna fare una scelta**, anche perché tale tipo di scelta modifica l'iter di valutazione: nel primo caso, si renderà necessario un maggiore coinvolgimento del valutato, mentre, nel secondo caso, tale tipo di coinvolgimento può essere messo in dubbio. Di fatto, però, tale tipo di distinzione rischia di diventare teorica, specialmente quando la valutazione viene o può venire considerata come influente sulle carriere, oltre che sulla sola crescita delle competenze. In questo caso, solo un lavoro orientato a realizzare una condivisione dei valori istituzionali dell'Amministrazione, una maggiore trasparenza delle finalità (attraverso l'articolazione dei fini e dei tempi) e dell'intero percorso procedurale (chi e come si valuta rispetto alle finalità stabilite) può garantire un clima di consenso.

Per quanto riguarda il terzo tipo di dilemma, ci si riduce spesso, come è avvenuto anche in questo caso, ad un'alternativa tra valutazione esclusiva del superiore diretto, con maggiore efficienza e minore complessità dell'intero percorso di valutazione, e valutazione su più livelli, in modo da garantire una maggiore equità orizzontale tra uffici e unità e una socializzazione del linguaggio e dei significati, oltre che una maggiore congruenza con le strategie dell'ente. Da questo punto di vista, il caso qui presentato è emblematico. La **scelta tra le diverse alternative è suggerita da più fattori**, in alcuni casi tra loro contrastanti, quali ad esempio la dimensione, il grado di intensità e di conoscenza professionale presente nella cultura amministrativa, il grado di mobilità e di turn over interno del personale. Nel caso, ad esempio, di grandi dimensioni, l'esercizio di più livelli di valutazione appare poco proficuo, anche se esiste sempre un problema di socializzazione e di controllo dei valutatori che può, in parte, essere risolto, attraverso altri strumenti quali la formazione e la distribuzione forzata dei giudizi. Con questo metodo si tende ad **amministrare** e disciplinare gli incrementi retributivi o contenere i "giochi di valutazione" quali la rincorsa e la competizione tra uffici o, al contrario, a costituire accordi informali tra valutatori, per contenere una eccessiva differenziazione del merito o un eccessivo impegno nel rapporto con i propri collaboratori.

Ultimo importante dilemma riguarda il grado di coinvolgimento del valutato. Il grado di coinvolgimento dipenderà, come si è detto, dalle finalità della valutazione, se cioè la valutazione ha principalmente finalità di sviluppo o di tipo retributivo. Indipendentemente da tale aspetto, sul piano proprio della metodologia individuata nel caso studiato, esistono anche altri tipi di considerazioni.

La prima ammette che la valutazione per sua natura **dia luogo a conflitti** che devono essere controllati in un dialogo “faccia a faccia” tra il capo e il proprio collaboratore. Proprio per questa ragione il capo è in diversi casi in difficoltà, contrariamente a quanto spesso si ritiene, nell’esercizio di tale tipo di ruolo.

La seconda è che tale difficoltà può aumentare in modo esponenziale se la valutazione avviene attraverso un sistema di giudizio a pagella (ottimo, molto buono, buono, ecc.) astratto dal contesto lavorativo. Il **richiamo ai fatti** viene in molti casi richiesto in modo da evitare un giudizio solo di tipo burocratico amministrativo, e con la finalità di stabilire un clima di consenso. Con un metodo formale, più analitico, non sempre è possibile una valutazione di tipo così qualitativo, configurata su cosa è accaduto. Di conseguenza, la discussione sui fatti conduce ad un maggiore coinvolgimento dell’interessato nell’individuare quegli aspetti, di contesto organizzativo, che hanno determinato tale tipo di risultato. Solo, quindi, attraverso un effettivo esercizio della leadership (in questo caso professionale), e non attraverso un giudizio di tipo burocratico amministrativo da parte del superiore, si può probabilmente realizzare un effettivo controllo dei conflitti e una reale legittimazione del processo di valutazione.

Angelo Caridi

## Il progetto competenze per il potenziale

### 7.1 Genesi del progetto competenze

Se volessimo individuare i fenomeni più rilevanti degli ultimi anni, in campo produttivo, con ogni probabilità la globalizzazione dell'economia, l'introduzione delle nuove tecnologie e, in Italia, la vistosa ritirata della proprietà pubblica dai principali settori economici e finanziari, sarebbero le candidature con maggiore possibilità di successo. Le conseguenze di questi drammatici mutamenti di scenario sono molteplici, ma sono tutte in qualche modo riconducibili all'esigenza sempre più nitida e perentoria di una crescita continua di razionalità nell'impiego delle risorse. Limitandoci alle ricadute organizzative, ci troviamo di fronte a principi e valori ormai largamente diffusi quali:

- una attenzione sempre crescente ai risultati, intesi come unica misura accettabile dell'efficienza a cui si aspira;
- il diffuso orientamento a privilegiare strumenti come l'innovazione, la flessibilità organizzativa, le sinergie tra filiere di attività;
- l'introduzione, conseguente a queste iniziative di riprogettazione dei processi di lavoro, di modelli organizzativi non gerarchici.

Con questi sia pur schematici presupposti, risulta evidente quanto sia attuale il tema della selezione degli strumenti più opportuni per la misura dell'efficienza perseguita, per l'analisi dei fattori che ne influenzano la crescita e per l'irrobustimento di quelli, tra questi fattori, che più nitidamente appaiono efficaci.

Restrizzando l'attenzione soltanto alle risorse umane, è innegabile il ruolo primario da queste rivestito, pur in un periodo di impetuosa crescita tecnica e tecnologica, e il loro diretto collegamento con i risultati attesi per le organizzazioni in cui vengono impiegate. L'esigenza quindi di una crescita di efficienza non potrà che stimolare la messa a punto di un processo di crescita individuale ed in particolare manageriale.

In questa ottica, circa quattro anni fa, il gruppo ENI, e di conseguenza anche la Snamprogetti, società caposettore che opera come main contractor internazionale per impianti petrolchimici e chimici, per infrastrutture energetiche e di trasporto, hanno deciso di introdurre, tra gli strumenti di gestione del management, una iniziativa di sviluppo delle competenze manageriali, sul piano individuale e su quello collettivo, che chiameremo in seguito progetto Competenze.

È opportuno sottolineare subito che il controllo delle performance manageriali è realizzato, nelle società del gruppo ENI, attraverso un sistema di Management By Objectives (MBO) il quale, con una logica top-down, definisce a cascata, partendo dagli obiettivi assegnati alle direzioni aziendali, gli obiettivi da assegnare alle diverse funzioni fino agli obiettivi del singolo manager. Tutti gli obiettivi devono essere misurabili e sono concordati con i soggetti interessati. Le politiche retributive rivolte ai dirigenti sono strettamente correlate (anche se non in modo esclusivo) ai risultati conseguiti e monitorati attraverso il sistema.

Riepilogando in maniera schematica, il sistema MBO prevede per ciascun dirigente l'individuazione di obiettivi annuali misurabili e concordati, e rende di conseguenza automatica la valutazione di fine periodo, con l'eventuale introduzione di correttivi per tenere conto di modifiche introdotte, nel corso del periodo in esame, nella pianificazione interna.

L'avvio del progetto Competenze scontava dunque l'esistenza di altre forme di controllo già strutturate (MBO, valutazione delle posizioni organizzative) e si poneva con estrema chiarezza come un investimento interno con il fine di accrescere il patrimonio di risorse umane delle aziende e incrementare di conseguenza il margine di contribuzione delle stesse.

Un investimento di questo genere, sempre efficace, può essere particolarmente fruttuoso in contesti particolari, quale ad esempio quello offerto da Snamprogetti. Snamprogetti è la società caposettore dell'ENI che opera in tutto il mondo per l'ingegneria, la realizzazione di impianti e infrastrutture e per l'innovazione tecnologica. In particolare opera come main contractor per la progettazione e la realizzazione di progetti di grandi dimensioni nel campo delle raffinerie di petrolio e degli impianti gas, degli impianti petrolchimici e di fertilizzanti, delle pipelines a terra e in mare, delle grandi infrastrutture, degli impianti di generazione di energia e di protezione ambientale.

Per raggiungere i suoi obiettivi la società si basa essenzialmente su due fattori competitivi, il patrimonio di conoscenze e di esperienze maturate e un costante orientamento all'innovazione tecnologica. Negli ultimi cinque anni, la Snamprogetti ha acquisito nuovi ordini per oltre quindicimila miliardi ed impiega abitualmente più di 3.300 persone nella sua struttura permanente, circa duecento dei quali in ruoli da dirigente.

La società, operando come main contractor internazionale, seleziona tecnologie o ne definisce di proprie, progetta e realizza impianti ed infrastrutture, provvede al loro avviamento, partecipa in alcuni casi all'architettura finanziaria dell'investimento. Risulta quindi evidente il carattere estremamente specifico del contesto: culture specialistiche, ambiente professionale, agevole identificazione dei parametri di misura, abitudine a misurarsi continuamente con una aggressiva concorrenza internazionale. Si approfondirà quindi l'esame dell'attuazione del progetto Competenze in Snamprogetti in quanto, nel contesto sommariamente descritto, risalta la preminenza del fattore risorse umane nella determinazione dei risultati economici dell'azienda.

## 7.2 Le esperienze precedenti di valutazione

La forza lavoro di Snamprogetti ha caratteristiche di elevata professionalità: il 55% del personale è diplomato e il 35% laureato. Il numero dei dirigenti è abbastanza alto in rapporto ad altre realtà del gruppo ENI, e ciò riflette sia le caratteristiche del business che quelle della complessità del lavoro professionale.

Come nella maggior parte delle aziende private, anche in Snamprogetti, l'attenzione alla gestione e allo sviluppo delle prestazioni delle persone, e in particolare dei dirigenti, è ormai un elemento consuetudinario. Già da molto tempo, come prima anticipato, l'azienda ha introdotto metodologie di gestione tramite MBO, applicandole prima ad un campione ristretto ed estendendole in seguito a tutta la dirigenza. Per sistema MBO si intende in sintesi un metodo di gestione della dirigenza basato sulla definizione annuale per ciascun dirigente di obiettivi individuali identificati tramite indicatori quantitativi sulla base della pianificazione strategica deliberata, sulla misura dei risultati raggiunti e su un meccanismo premiante una tantum legato ai risultati stessi.

I sistemi MBO prevedono che gli obiettivi individuali assegnati ai "valutati" siano sempre esprimibili essenzialmente in funzione degli indicatori economico-finanziari della performance aziendale. In questo modo esiste una correlazione tra sfera di responsabilità e autonomia del dirigente e

risultati conseguiti e misurati (es. utile ante imposte, ROI, ROE, valore delle azioni e indici derivati.). Tale tipo d'impostazione di solito pone problemi applicativi per alcuni livelli dirigenziali e per questa ragione quest'indirizzo è solitamente affiancato da obiettivi che misurano anche altri aspetti più legati alle prestazioni della generalità delle posizioni dirigenziali. Una tipologia ricorrente e diffusa è quella di definire obiettivi di routine costruiti sulle attività e le responsabilità assegnate ad una posizione oltre che obiettivi di problem-solving relativi ad argomenti specifici, di nuovi modi di operare, di sviluppo del personale e dell'organizzazione.

I vantaggi di quest'impostazione dell'MBO risiedono proprio nelle sue caratteristiche costitutive: il focalizzarsi all'inizio solo sulle figure dirigenziali di vertice consentiva una certa facilità nell'individuare per tutti i valutati obiettivi e relativi indicatori significativi, rilevanti, misurabili e affidabili; il sistema consentiva un approccio cooperativo al raggiungimento degli obiettivi, in quanto era sottolineato il concetto di corresponsabilità e di azioni congiunte all'interno del gruppo di vertice.

Il successo di questa prima esperienza e l'insorgere di una volontà degli azionisti di massimizzare la trasparenza nella gestione dei dirigenti attraverso una migliore verifica della prestazione individuale, unitamente ad una esigenza di maggiore competitività sul mercato, ha condotto ad un'estensione del sistema MBO a tutta la popolazione dei dirigenti. Ciò doveva garantire omogeneità di trattamento per le persone, trasparenza nella gestione delle retribuzioni, collegamenti formalizzati e chiari tra responsabilità attribuite, risultati raggiunti e livello retributivo conseguente.

Il sistema MBO che si è andato a delineare è basato su:

- una finalità di governo e di indirizzo in termini di performance attese dai dirigenti in un'ottica di breve periodo con effetti retributivi;
- pertanto, un forte collegamento con gli obiettivi strategici di gruppo, dai quali quelli di settore (di società) discendono;
- un processo di scomposizione/individuazione degli obiettivi a cascata, con l'intervento della funzione personale, dell'Amministratore delegato e del capo di ciascun dirigente valutato;
- l'assegnazione di obiettivi individuali ed estesi a tutta la popolazione dei dirigenti;
- un collegamento molto esplicito e noto a priori tra grado di realizzazione dei risultati e possibilità di accedere al premio retributivo;
- il mantenimento di un certo grado di discrezionalità e di presa di decisioni a posteriori (al termine del periodo di riferimento) nella determinazione dell'effettivo livello del premio retributivo.

Non sempre però è stato possibile dispiegare gli obiettivi strategici in

obiettivi quantificabili dal punto di vista economico per tutti i dirigenti, in particolare per alcuni ruoli professionali e di staff. Per questa ragione l'attuale sistema si configura come un sistema MBO corretto con obiettivi anche di tipo qualitativo.

Gli obiettivi annuali sono definiti a cascata: quelli di Gruppo definiti a livello di holding che non sono "negoziabili" e i macro obiettivi specifici di Snamprogetti che normalmente riguardano aspetti quali le acquisizioni di progetti, il risultato ante imposte, il recupero di efficienza, il miglioramento di processi interni. Il rapporto con gli obiettivi complessivi di Snamprogetti ("di settore") è vincolante, questi costituiscono il primo filtro al momento della valutazione dei risultati raggiunti: in caso questi non vengano raggiunti nel loro insieme, il risultato realizzato da ciascun dirigente è ininfluente e nessuno ha comunque diritto al premio retributivo.

### 7.3 Finalità e struttura del progetto competenze

Obiettivo del progetto Competenze è quello di "aumentare il livello medio delle performance dei manager di società, attraverso lo sviluppo delle competenze individuate come strategiche".

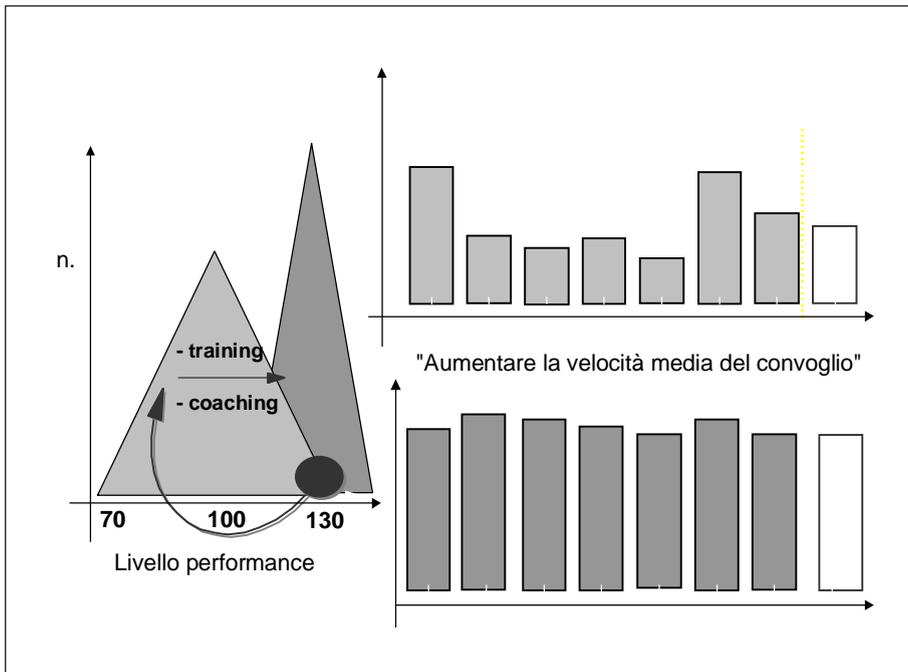
La figura 16 descrive sinteticamente questo obiettivo. Mediante un'azione di addestramento e allenamento si intende far crescere il numero di dirigenti che forniscono abitualmente prestazioni superiori alla media, dando per scontato che le prestazioni di un'organizzazione sono direttamente influenzate dalle prestazioni dei singoli, le quali, a loro volta, sono conseguenza delle competenze possedute.

Come definizione di competenza si è assunto che "una competenza è una caratteristica, un tratto o una capacità personale di un individuo, che porta ad una prestazione superiore. Le competenze includono sempre la motivazione che è il tratto di forza che causa l'azione verso un risultato".

La dinamica delle competenze identifica un equilibrio tra conoscenze (sapere), capacità (saper fare) e comportamenti, in particolare gli effettivi comportamenti organizzativi, che sono il motore della performance individuale. È questo il punto di contatto fra competenze e performance (MBO) nel sistema di gestione Snamprogetti, anche se ricordiamo che i due elementi vengono misurati con strumenti diversi ed il progetto Competenze non ha alcuna finalità remunerativa. Come già osservato, infatti, le politiche retributive dei dirigenti sono orientate essenzialmente ad una gestione non discrezionale (verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati) in un'ottica che prevede per i capi soprattutto un ruolo di pianificatore più che di valutatore.

La crescita di medio periodo delle prestazioni aziendali viene affidata, più che agli incentivi economici, alla crescita delle competenze, chiedendo ai capi di rivestire un ruolo di insegnante ed allenatore dei managers che a loro riferiscono.

Figura n. 16 - Le Competenze



L'impalcatura metodologica utilizzata per il progetto attinge all'impostazione elaborata da McClelland e descritta/diffusa da Boyatzis (che ha seguito la prima fase dello sviluppo del progetto in ambito ENI) che individua le competenze aziendali di successo ricercando le competenze che caratterizzano coloro che in azienda vengono considerati top performer in un certo ruolo o famiglia professionale. Si procede quindi a "fotografare" l'esistente, al fine di individuare le competenze correlate al successo dell'azienda.

Il progetto, basato sul postulato di base che "le competenze possono essere apprese" e dunque anche favorite nella crescita, si è sviluppato in due fasi principali:

a) L'osservazione dei manager che hanno presentato i risultati migliori e la costruzione di un profilo di riferimento (modello) delle competenze possedute, da proporre come obiettivo ottimale.

b) La diffusione delle competenze (con un'attenzione particolare alle competenze emerse come distintive nel modello) presso il maggior numero di manager attraverso un metodo basato sull'autosviluppo.

Le peculiarità di questo metodo si possono così riassumere:

- Passaggio dall'analisi dell'organizzazione formale (posizioni/ruoli) all'osservazione dei comportamenti reali. La tradizionale psicologia organizzativa esegue analisi separate della mansione e della persona, e poi cerca di combinarle insieme. Nel metodo delle competenze l'analisi comincia con la persona già nella mansione, non presume quali caratteristiche siano necessarie per svolgere bene un certo lavoro ma le va ad osservare nel contesto specifico.

- Viene infatti fatto ricorso a strumenti (nomination/questionari/interviste/repertory grid) in seguito descritti che si basano sulla ricerca sul campo e sull'analisi dell'agire quotidiano.

- Sviluppo delle competenze attraverso l'attivazione di processi di learning organization che si basano sull'autosviluppo. Rispetto ai tradizionali sistemi di valutazione, il processo di osservazione/valutazione proposto dall'approccio alle competenze si focalizza sullo sviluppo della persona. L'individuo viene reso consapevole della necessità di responsabilizzarsi in merito ai propri successi ed alle proprie aree di miglioramento ed è stimolato ad un apprendimento continuo finalizzato al miglioramento delle proprie performance.

- Questo comporta naturalmente un decentramento dei processi di valutazione (dalla funzione del personale ad una pluralità di attori) ed una maggiore delega alla linea operativa nella gestione delle Risorse Umane. La parola chiave nella gestione delle risorse diventa il "feed back" come strumento fondamentale per l'attivazione dei processi di apprendimento e sviluppo.

#### 7.4 L'elaborazione del modello di competenze distintive per Snamprogetti

La messa a punto del modello ha seguito questi passaggi:

- 1) Si è innanzitutto provveduto ad individuare con l'aiuto dei consulenti esterni un indice delle competenze da utilizzare nell'analisi. Nell'ampia casistica di competenze definibili, quelle di natura prettamente professionale sono state trascurate in quanto sono state ritenute competenze di ingresso in un contesto altamente specializzato e di tipo professionale quale è quello in oggetto, e pertanto è stato utilizzato un repertorio di competenze manageriali così articolato:

#### ABILITÀ DI AZIONE E CONSEGUIMENTO

1. Orientamento all'efficienza
2. Pianificazione
3. Iniziativa
4. Attenzione ai dettagli
5. Autocontrollo
6. Flessibilità

#### ABILITÀ DI GESTIONE DELLE PERSONE

7. Empatia
8. Persuasione
9. Costruzione di reti relazionali
10. Gestione conflitti
11. Fiducia in se stessi
12. Gestione dei gruppi
13. Sviluppo degli altri
14. Comunicazione verbale

#### ABILITÀ DI RAGIONAMENTO ANALITICO

15. uso di concetti
16. Pensiero sistemico
17. Riconoscimento di schemi
18. Uso di tecnologie
19. Analisi quantitativa
20. Obiettività sociale
21. Comunicazione scritta

2) Sono stati individuati due campioni di dirigenti, uno di “best performer” (dirigenti con prestazioni abitualmente superiori alla media) e uno di “average” (dirigenti con prestazioni soddisfacenti ma nella media di società). L'individuazione è avvenuta attraverso il metodo della nomination per mezzo del quale ad ogni dirigente è stato richiesto di indicare, in modo anonimo, un numero ristretto di colleghi, ritenuti come autori abituali di prestazioni brillanti. Questo referendum ha quindi consentito di definire i due campioni mediante una valutazione tra colleghi, di tipo globale, fuori da qualunque ottica gerarchica.

3) Rilevazione delle competenze che differenziano i due campioni rispetto al repertorio prima indicato, attraverso strumenti appreso descritti quali interviste sugli eventi critici, questionari, repertory grid. Per quanto riguarda gli strumenti di rilevazione, per intervista sugli eventi critici, si intende un'intervista di tipo “giornalistico” nella quale si chiede al-

l'intervistato di raccontare alcuni eventi di vita professionale sia efficaci che non efficaci. Questi episodi sono stati oggetto di successiva analisi e codifica per identificare le competenze espresse dall'intervistato.

I questionari, invece, sono uno strumento progettato per rilevare i comportamenti attraverso i quali si esprimono le competenze oggetto di indagine e per supportare le persone nell'interpretazione del proprio profilo. I questionari sono stati compilati, oltre che dal diretto interessato, dal capo e da un gruppo di colleghi. È naturalmente possibile un rilevamento anche presso un campione di subordinati o di clienti.

La repertory grid, infine, è una tecnica di intervista strutturata rivolta ad individuare le caratteristiche di successo per svolgere efficacemente un'attività.

4) Analisi statistica e qualitativa dei dati

5) Elaborazione del modello di competenze distintive per Snamprogetti e validazione "prospettica" da parte del vertice aziendale.

Gli attori di questa fase, con l'impiego degli strumenti sopra descritti, sono stati essenzialmente la funzione interna personale e il gruppo di consulenza coinvolto.

Il modello Snamprogetti che è stato definito ha evidenziato che:

- I dirigenti best performer mettono in atto i seguenti comportamenti:
  - Dimostrano iniziativa personale
  - Sanno riconoscere e gestire la complessità dell'ambiente
  - Sanno sfruttare le nuove tecnologie
  - Sono i primi ad essere convinti di farcela
  - Costruiscono ed utilizzano reticoli di relazioni
  - Controllano gli aspetti economici, tendono all'eccellenza
  - Conoscono e sfruttano correttamente il processo produttivo di Società
  - Sanno convincere
  - Sono ottimi comunicatori
  - Affrontano le relazioni con gli altri senza pregiudizi

Queste competenze, caratteristiche del gruppo abituato ad alte prestazioni, sono state individuate come competenze distintive e quindi assunte come dotazione di riferimento.

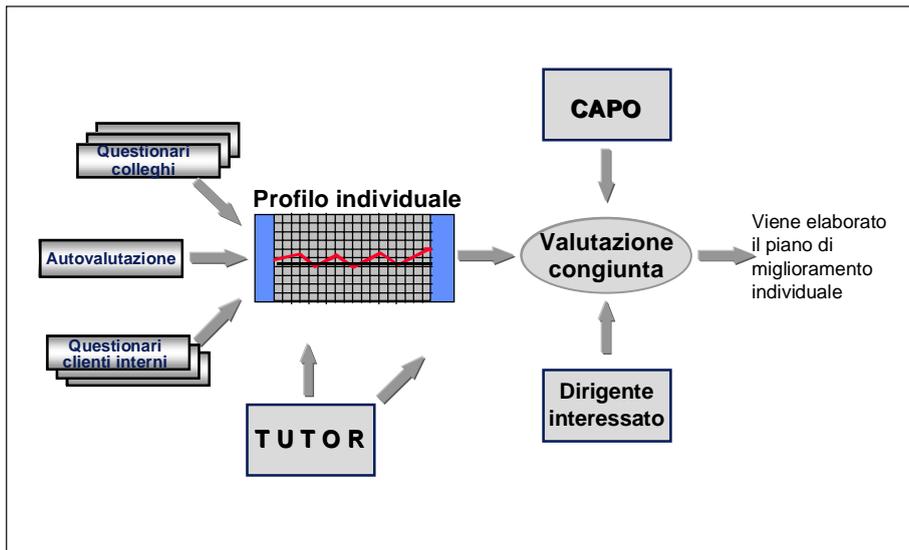
• La complessità dell'ambiente organizzativo e del sistema produttivo richiede invece a tutti la capacità di: pianificare, essere flessibili, essere empatici, gestire i conflitti.

Queste possono essere considerate competenze di soglia, comuni quindi a tutti, e “insegnate” direttamente dalla tipicità del contesto.

### 7.5 La rilevazione dei profili di competenze e il processo di diffusione

La seconda fase del progetto è stata rivolta all’elaborazione dei profili individuali di competenze di tutti i dirigenti, come risultato di un processo di osservazione/valutazione congiunto che coinvolge un gruppo di colleghi/clienti interni, il diretto interessato chiamato ad esprimere un’autovalutazione ed il responsabile.

Figura n. 17 - Il Processo di autosviluppo



Lo strumento principe di questa fase è senza dubbio il questionario, già descritto al punto precedente, il quale attraverso 73 domande relative ai comportamenti abituali, consente di ricostruire il profilo di competenze individuale. Il questionario viene riempito dall’interessato, dal suo capo e da un gruppo di colleghi. Un tutor scelto dall’interessato vigila sulla funzionalità di questo processo.

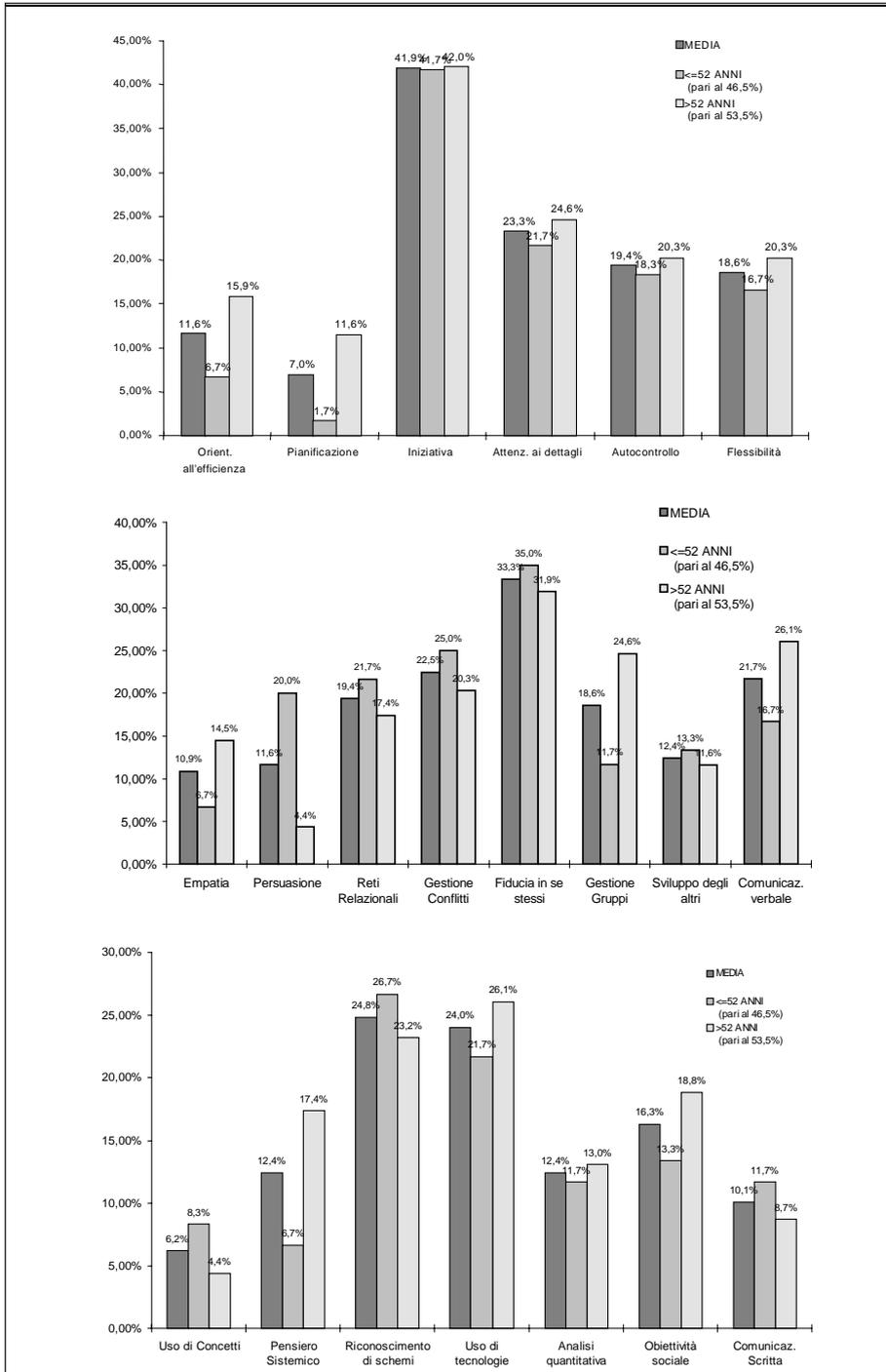
La molteplicità di attori di questo processo (Risorsa interessata, Tutor, capo, colleghi osservatori, Direzione del Personale) costituisce un dato

innovativo ed evidenzia il tentativo di uscire da un approccio gerarchico alla valutazione. A conferma di tale affermazione può essere efficace riportare i passi della “procedura” attraverso la quale si arriva agli output finali del processo sulle competenze (profilo individuale e piano di miglioramento).

- La Direzione del Personale individua una rosa di tutor, li forma e li mette a disposizione della linea.
- L'interessato sceglie il tutor ed i colleghi che compileranno i questionari di rilevazione delle competenze
- Il tutor coordina l'attività di compilazione dei questionari di rilevazione delle competenze preparando l'interessato, gli osservatori ed il capo e raccogliendo/elaborando i risultati
- Il tutor incontra l'interessato a cui fornisce il profilo emerso dalle valutazioni dei colleghi e quello risultante dall'autovalutazione con l'obiettivo di capire le differenze che emergono.
- L'interessato eventualmente “rivede” la sua autovalutazione
- Il tutor incontra il capo dell'interessato a cui consegna il profilo emerso dalla valutazione dei colleghi
- Il capo al termine del colloquio elabora un profilo di sintesi, ma non cambia le indicazioni emerse dal processo di lavoro
- Il capo incontra la risorsa interessata con cui discute il profilo, analizza le differenze con il modello di riferimento e riflette sulle esigenze di miglioramento, definendo le eventuali modalità di superamento del gap con il supporto specialistico della funzione del personale
- L'interessato con l'eventuale supporto di un counsellor mette a punto un piano individuale di sviluppo delle competenze che condivide con il capo e la cui attuazione deve essere periodicamente monitorata.

L'elaborazione dei profili per tutto il personale dirigente (circa 200 persone) ha consentito, prima dell'avvio della fase relativa ai piani individuali di miglioramento, alcune riflessioni sull'analisi complessiva dei dati. È stato infatti possibile fare alcune considerazioni sulle competenze mediamente più diffuse, su quelle che richiedono interventi di rinforzo collettivo oltre a letture interessanti per fasce di età, per area professionale e di raffronto con il modello.

Figura n. 18 - Competenze da sviluppare: analisi per fasce d'età



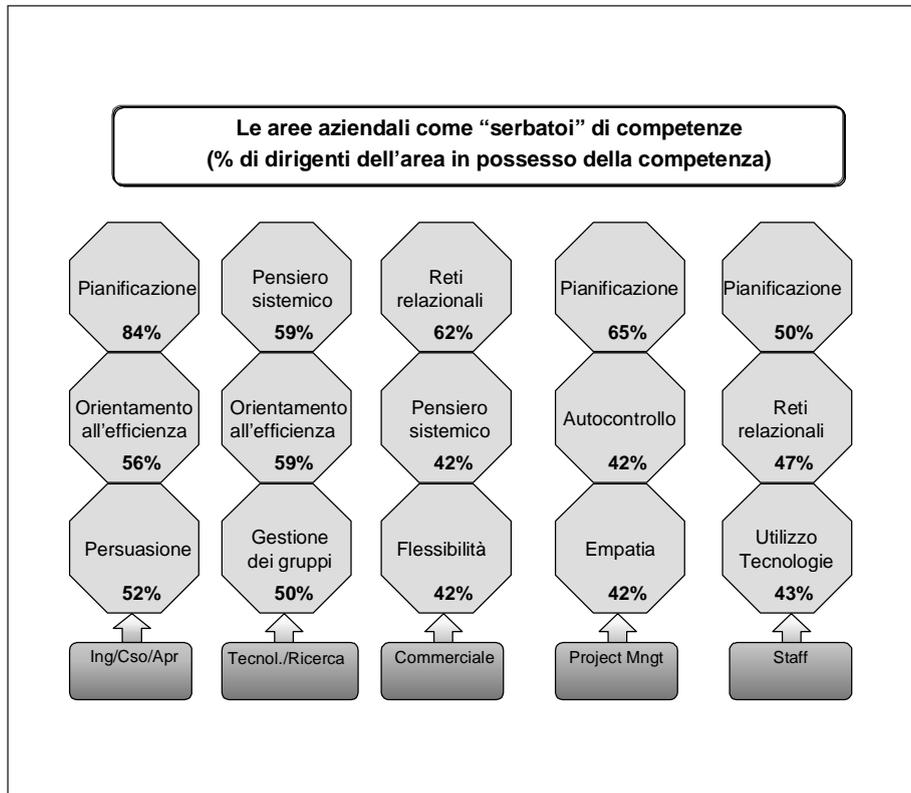
Le competenze maggiormente diffuse risultano essere: orientamento all'efficienza, pianificazione, costruzione di reti relazionali e pensiero sistemico. Sono comunque presenti nel sistema la flessibilità e l'empatia.

Le competenze distintive del modello Snamprogetti: iniziativa; riconoscimento di schemi; utilizzo di tecnologie si confermano tali.

Per fasce d'età:

- I dirigenti più giovani appaiono più orientati all'efficienza/risultato ed alla pianificazione.
- Persuasione, costruzione di reti relazionali e gestione dei conflitti caratterizzano maggiormente i dirigenti senior.
- Empatia, gestione dei gruppi e comunicazione verbale sono più diffuse nella popolazione giovane.
- Fra i giovani risulta predominante una modalità di ragionamento logico-deduttivo. I senior sono caratterizzati da un approccio più analitico-induttivo.

Figura n. 19 - Diffusione delle competenze nelle diverse aree aziendali



## 7.6 La definizione dei piani di miglioramento

La fase di definizione dei piani di miglioramento sposta l'attenzione e l'investimento del progetto sul singolo: gli attori fondamentali di tale fase a questo punto diventano la risorsa interessata ed il capo nella veste di coach, ovvero di allenatore. Il capo ha la responsabilità di creare condizioni di sviluppo delle competenze e la persona deve trovare opportunità di automotivazione al cambiamento ed al miglioramento delle proprie competenze. Con questo approccio il cambiamento dei comportamenti richiede la presenza di:

- Ruolo attivo delle persone nella gestione del proprio processo di apprendimento
- Autoconsapevolezza dei comportamenti che necessitano di essere modificati e di quelli che devono invece essere messi in atto e consolidati
- Autoosservazione delle situazioni on the job nelle quali i comportamenti da modificare tendono a comparire per abitudine consolidata

Figura n. 20 - Indicazioni per il miglioramento



- Aspettative realistiche rispetto a tempi e modi di apprendimento/consolidamento dei nuovi comportamenti.

L'attività di definizione dei piani di miglioramento pone l'enfasi anziché sul movimento valutativo su quello dello sviluppo individuale e costringe a passare ad una visione meno contingente della situazione della persona e più rivolta alle potenzialità di crescita, coerenti con le opportunità che l'azienda è in grado di offrire, collocate nel futuro immediato.

I piani di miglioramento utilizzano un approccio pragmatico e basato su piccole ma realistiche azioni di miglioramento e prevedono strumenti eterogenei e complementari (bibliografia mirata, progetti on job, suggerimenti off job, iniziative di formazione specifiche) che sfruttano le diverse modalità di apprendimento degli individui.

## 7.7 I risultati del progetto ed i problemi aperti

I risultati che il progetto allo stato attuale ha determinato sono in realtà già stati enunciati nel descrivere gli aspetti di innovazione insiti nell'approccio proposto e sostanzialmente sono riconducibili ad una nuova visione dei processi valutativi e di sviluppo delle risorse caratterizzata da: attenzione alle caratteristiche/comportamenti individuali come motore della performance; valutazione delle competenze finalizzata allo sviluppo ed al programma di miglioramento della persona; enfasi sui feed back sulla persona provenienti dalle molteplici fonti del proprio contesto professionale; spostamento di una visione del capo da valutatore a coach; ulteriore sforzo di decentramento della responsabilità di sviluppo delle risorse dalla funzione del personale ai capi ed ai diretti interessati.

Lo stadio attuale di sviluppo del progetto in particolare in Snamprogetti consente di cogliere alcune aree critiche che non possono essere trascurate né nell'implementazione del progetto né per chi si stesse accingendo ad introdurre tale approccio:

- i tempi necessari per lo sviluppo del progetto (dall'elaborazione del modello alla elaborazione dei profili individuali);
- l'arco temporale di attesa per vedere i risultati di un processo di miglioramento delle competenze e la misurabilità dei risultati stessi;
- la necessità di essere coerenti e conseguenti in termini di azioni gestionali (mobilità/carriera ...).



Xavier Sisternas e Josep Núñez Nueno

## La valutazione e la carriera professionale dei funzionari nella Diputacion di Barcellona

### 8.1 Introduzione

In Spagna, la riforma della Pubblica Amministrazione è stata sollecitata dalle urgenti necessità di cambiamento provenienti dalla società, soprattutto per quanto riguarda il funzionamento dei servizi pubblici.

Gli obiettivi di tale riforma erano quelli di modificare i parametri di gestione sinora adottati e di attuare politiche del personale orientate alla motivazione ed alla incentivazione delle risorse umane.

La tendenza era quella di superare il vecchio modello amministrativo, basato sull'espletamento delle procedure burocratiche relative al personale, e di adottarne uno nuovo, orientato alla pianificazione delle attività e ad una gestione delle risorse che tenesse conto degli obiettivi di tale pianificazione.

Le nuove politiche del personale sono basate sulla consapevolezza che una organizzazione funziona meglio quando i suoi componenti si sentono parte di un progetto comune e quando il lavoro viene riconosciuto non solo con retribuzioni adeguate, ma anche con la valorizzazione dei suoi aspetti più rilevanti, la qualità, l'impegno, la responsabilità ecc.

È su questi presupposti che la Diputacion di Barcellona ha basato il suo processo di rinnovamento.

Nell'ambito delle innovazioni avvenute nella Pubblica Amministrazione spagnola, la Diputacion rappresenta uno dei primi casi di Amministrazioni in cui sono stati sperimentati un sistema di valutazione delle prestazioni e un sistema di carriera professionale, che possono costituire un modello da trasferire ad altri Enti Pubblici.

### 8.2 La struttura e il ruolo della Diputacion di Barcellona nel contesto amministrativo spagnolo

In Spagna, la Costituzione del 1978 ha stabilito che l'organizzazione amministrativa dello Stato fosse divisa in tre livelli, corrispondenti a tre

ambiti territoriali: l'Amministrazione Centrale, di ambito nazionale, l'Amministrazione Autonoma (che equivale al Governo della Regione) e l'Amministrazione Locale, che comprende i Municipi e le Province.

A tutte queste Amministrazioni è stata conferita autonomia finanziaria e organizzativa.

L'Amministrazione Locale è costituita da due organismi che svolgono funzione di governo e amministrazione dei Municipi e delle Province, rispettivamente: gli "Ayuntamientos" e le "Diputaciones".

La legge di base del Regime Locale, approvata nel 1985, ha assegnato alle Diputaciones funzioni di assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica agli Ayuntamientos.

La Diputacion di Barcellona ha una funzione preminente come Ente intermediario all'interno dell'Amministrazione Locale. I suoi principali obiettivi sono:

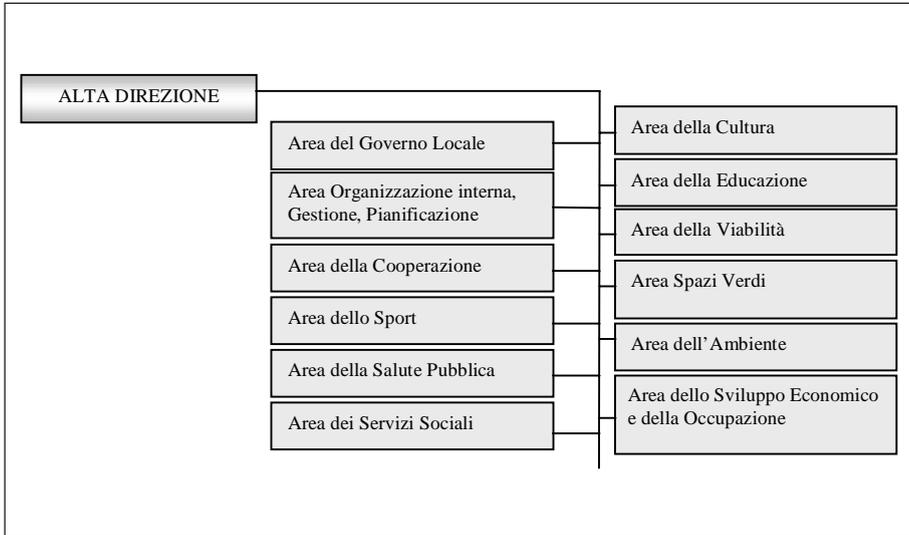
- garantire l'equilibrio intermunicipale,
- difendere l'interesse degli enti locali,
- dare impulso al rinnovamento dello sviluppo locale.

Per conseguire questi obiettivi, la Diputacion utilizza diversi strumenti di assistenza tecnica ed economica a supporto delle attività degli Ayuntamientos. Gli ambiti in cui essa interviene sono: l'ambiente, l'urbanistica, la sanità, la cultura, lo sviluppo economico, ecc. La sua missione consiste nell'assistenza e nella collaborazione ai Municipi, anche attraverso l'azione diretta per mezzo di organismi da essa dipendenti.

La Diputacion di Barcellona è divisa in due ambiti: politico e tecnico. La struttura organizzativa è composta da dodici aree funzionali. Fa capo a queste aree una direzione politica, nella quale un deputato-presidente è il responsabile delle decisioni politiche che devono orientare le attività di ogni area. Subito dopo la direzione politica si situa il coordinatore di area, incaricato di trasmettere le decisioni politiche al personale tecnico della sua area e di coordinare le attività di tutti i servizi inclusi nell'area.

La Diputacion provinciale di Barcellona ha una pianta organica di 3000 impiegati per la maggior parte funzionari. Questo personale è ripartito in cinque gruppi di classificazione, stabiliti dal regime giuridico della Funzione Pubblica Spagnola.

Figura n. 21



Ad ogni gruppo di classificazione corrisponde un determinato titolo accademico.

- Gruppo A Titulación Superior  
(Specializzazione - Corsi Post-Universitari)
- Gruppo B Titulación Media o Diplomatura Universitaria  
(Laurea o Diploma Universitario)
- Gruppo C Bachillerato  
(Licenza Superiore)
- Gruppo D Educación general básica  
(Licenza Media)
- Gruppo E enseñanza primaria  
(Licenza Elementare)

La normativa della Funzione Pubblica, ovvero la legge 30/1984, che contiene misure urgenti per la riforma della Pubblica Amministrazione, legge tuttora vigente, malgrado le numerose modifiche subite, regola l'accesso al "grado personale", all'interno del sistema di classificazione, e i meccanismi di consolidamento dello stesso da parte dei funzionari pubblici. Il "grado personale", che il funzionario acquista al momento in cui viene collocato nel gruppo di classificazione, viene integrato da una voce della retribuzione accessoria: l'indennità di posizione.

Per potere accedere a un “grado” superiore questa normativa prevede due possibilità:

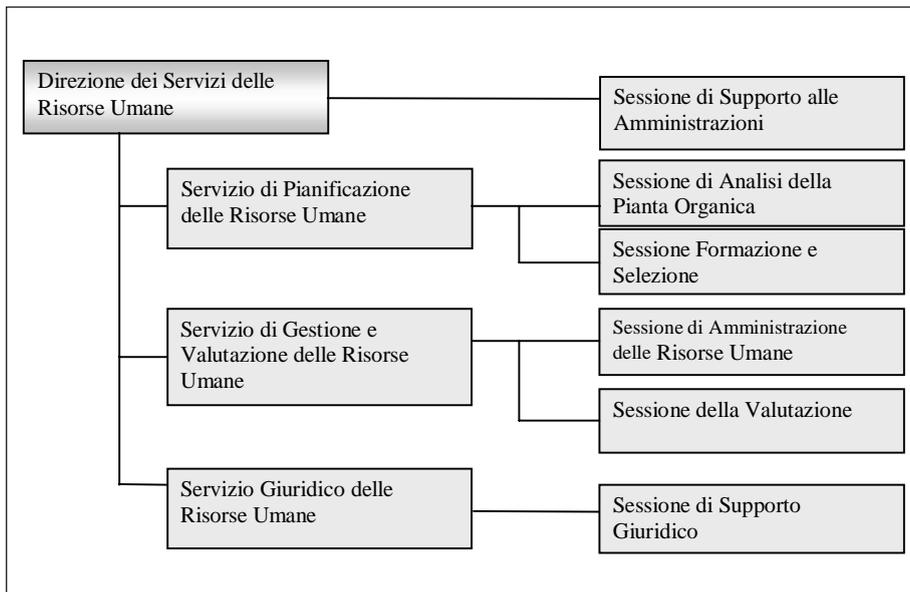
- la permanenza in un posto di lavoro a cui viene assegnata una indennità di posizione superiore, per un periodo continuato di due anni;
- il superamento di specifici corsi o di altri requisiti determinati dal “Pleno de las Corporaciones Locales”.

La ripartizione del personale all’interno dei gruppi di classificazione rivela una chiara tendenza alla “tecnicizzazione” della pianta organica. Essa, infatti, è il riflesso della riconversione operata nella Diputacion, che è passata da un modello tradizionale di Amministrazione orientata alla prestazione di servizi socio-sanitari, ad un modello di Amministrazione moderna, che si configura come una impresa di servizi per gli Ayuntamientos.

I gruppi A e B sono costituiti da personale tecnico qualificato con titolo universitario e rappresentano circa il 35% del personale, mentre il gruppo E, formato di personale subalterno, costituisce poco meno del 13% del personale. Il resto si ripartisce tra i gruppi C e D, che comprendono personale amministrativo e sanitario ausiliare.

Nella Diputacion di Barcellona un ruolo fondamentale è rivestito dalla “Direzione dei Servizi delle Risorse Umane”, che si trova nell’Area “Organizzazione interna, Gestione e Pianificazione” ed è divisa in tre sezioni: Pianificazione delle RU - Gestione e Valutazione delle RU - Servizio giuridico delle RU. Ognuno dei servizi è diviso in unità di gestione (figura n. 22).

Figura n. 22 - Organigramma della Direzione dei Servizi delle Risorse Umane



La missione fondamentale della Direzione dei Servizi delle Risorse Umane consiste in:

- assicurare il raggiungimento degli obiettivi assegnati dal “Coordinamento di area” in materia di Risorse Umane, mediante la integrazione dei Servizi di Pianificazione con i Servizi di Gestione del personale;
- elaborare e applicare le politiche delle Risorse Umane in accordo con il Piano degli Obiettivi della Diputacion;
- dare impulso alle iniziative per il miglioramento della qualità delle Risorse Umane;
- pianificare e supervisionare le attività dei Municipi nell’ambito delle politiche delle Risorse Umane e dell’organizzazione del lavoro.

Questi obiettivi rivelano che, nell’ambito della Diputacion, si è passati dalla pura applicazione della normativa, riguardante il personale, alla pianificazione delle esigenze e alla organizzazione razionale della pianta organica, funzionale alle suddette necessità. Inoltre sono stati presi in considerazione aspetti molto importanti e generalmente ignorati nell’ambito del settore pubblico, come la cultura organizzativa e la motivazione del personale.

### 8.3 Il contesto giuridico dell’Amministrazione spagnola

Nell’ambito della Pubblica Amministrazione spagnola, il conferimento dell’autonomia alla Comunità Autonoma (l’Amministrazione regionale), ha comportato che, tra le competenze ad essa assegnate, ci fosse anche quella di disciplinare la propria Funzione Pubblica, così come di stabilire il sistema giuridico nel proprio ambito territoriale. Tuttavia, la normativa in materia di Funzione Pubblica è tuttora quella approvata dal Governo centrale e il sistema statale limita le possibili modifiche introdotte a livello regionale o locale.

Per la normativa di ambito generale bisogna far riferimento alla già citata legge 30/1984, che stabilisce il sistema retributivo di base della P.A. in Spagna.

Il personale al servizio della Pubblica Amministrazione è, in linea generale, compreso nelle varie categorie dei funzionari e del personale operativo.

I funzionari rappresentano la categoria più numerosa e costituiscono il gruppo tradizionale del personale della Pubblica Amministrazione. Sono vincolati all’Amministrazione da rapporti statutari, vale a dire, sono sottoposti ad uno statuto dei funzionari, che raccoglie varie disposizioni

e che si differenzia dal sistema legale che regola i rapporti di lavoro nell'ambito del settore privato.

Le modalità di accesso ai posti di lavoro rispondono a criteri uniformi per tutta l'Amministrazione spagnola, anche se ogni organizzazione può scegliere le procedure da seguire tra quelle consentite dalla normativa comune. Le procedure d'ingresso nella Pubblica Amministrazione sono:

- il concorso per esami: valutazione delle conoscenze del candidato;
- il concorso per titoli: valutazione dei meriti sia professionali che accademici;
- il concorso per esame e titoli: combinazione di entrambe le procedure.

I funzionari prendono servizio solo dopo aver superato i concorsi d'accesso e la caratteristica del loro posto di lavoro è la stabilità. Si dividono in due categorie principali: i funzionari d'Amministrazione generale e quelli d'Amministrazione speciale. Il regime statutario stabilisce il loro inserimento in uno dei cinque gruppi di classificazione, descritti precedentemente.

Il personale operativo è vincolato all'Amministrazione dalla sottoscrizione di un contratto di lavoro rispondente ai principi propri della normativa del lavoro, basata sulla libertà di trattativa e sull'accordo tra le parti. Tuttavia, nell'ambito degli enti pubblici, si riscontra una chiara tendenza all'applicazione delle condizioni di lavoro dei funzionari a tutti i dipendenti, incluso gli impiegati.

All'interno della Pubblica Amministrazione vi è ancora un terzo gruppo, quello del personale con incarichi diretti nominativi. Ad esso sono attribuiti incarichi di fiducia a livello politico. Si tratta di nomine di tipo discrezionale per incarichi speciali, effettuate da chi riveste cariche politiche nell'Amministrazione.

Il sistema retributivo dei funzionari è composto dalla retribuzione di base e dalle retribuzioni accessorie.

**Retribuzione di base.** La retribuzione di base è costituita dallo stipendio e dai "trienni". Lo stipendio costituisce la parte della retribuzione vincolata alla persona, ad ogni gruppo di classificazione corrisponde una quota fissa. I "trienni", equivalenti anch'essi ad una quota fissa per ogni gruppo di qualifica, retribuiscono l'anzianità di servizio nell'Amministrazione, incrementandosi nell'importo corrispondente ad un triennio, per ogni tre anni di servizio.

**Retribuzioni accessorie.** Le retribuzioni accessorie comprendono l'**indennità di posizione** e l'**indennità specifica**, che sono stabilite in funzione del posto di lavoro e l'**indennità di produttività**, che retribuisce le prestazioni in circostanze speciali e straordinarie. Gli importi corrispondenti ad ognuno dei livelli dell'indennità di posizione, sono stabiliti dalla Legge Finanziaria, così come quelli della retribuzione di base, mentre la determinazione degli importi relativi all'indennità specifica, nonché la forma e l'entità dell'indennità di produttività, percepite dai funzionari, viene lasciata ai criteri stabiliti da ciascun Ente pubblico.

La Funzione Pubblica spagnola si configura a partire da due elementi: la persona ed il posto di lavoro. Su di essi si articola la gestione delle Risorse Umane, in special modo per quanto riguarda l'ambito retributivo e la carriera professionale. La retribuzione di base è determinata dal gruppo di classificazione in cui il funzionario è collocato, al momento dell'assunzione e sarà costante finché egli non cambierà gruppo, attraverso i processi di selezione. Le retribuzioni accessorie dipendono dal posto di lavoro occupato dal funzionario. Il livello dell'indennità di posizione assegnata al posto di lavoro occupato consentirà al funzionario di consolidare il "grado personale"

Per quanto riguarda la carriera professionale, l'ordinamento si limita a stabilire delle norme per alcune categorie specifiche: è stata regolamentata la possibilità di accedere dal gruppo di classificazione D al gruppo C, attraverso il raggiungimento di un determinato grado di anzianità, senza tenere conto del requisito del titolo. Questo sarebbe l'unico caso espressamente regolato. Infatti, secondo la legge 30/1984, qualsiasi altra possibilità di promozione dipenderà dalle procedure abituali per coprire i posti di lavoro: il concorso o la libera designazione.

La Diputación di Barcellona ha introdotto il suo sistema di progressione di carriera, nel contesto normativo, regolamentato dalla già menzionata legge 30/1984, estendendo a sei anni il periodo di anzianità richiesto per i passaggi e aggiungendo all'anzianità altri requisiti: la formazione e la valutazione delle prestazioni, che vedremo più avanti.

#### 8.4 Introduzione alla valutazione della prestazione nel posto di lavoro

**Diagnosi della situazione.** Nel 1990, la Diputación di Barcellona ha dato inizio alla sperimentazione di un sistema di valutazione limitato ad alcune categorie e da applicare esclusivamente nelle procedure di coper-

tura di posti di lavoro attraverso i concorsi, nonché al consolidamento delle posizioni dei nuovi funzionari, una volta superato il periodo di prova. Nonostante la sua portata fosse alquanto limitata, quest'esperienza ha rappresentato il banco di prova per l'elaborazione del sistema di valutazione che, successivamente, è stato esteso a tutto il personale. È servito anche a dare dei contenuti, poiché ha consentito ai Servizi delle Risorse Umane di familiarizzare con gli strumenti della valutazione che, pur con qualche modifica, rimangono tuttora vigenti.

L'assenza di una cultura della "valutazione" è stata una delle prime sfide da superare. Pertanto, l'introduzione del sistema di valutazione ha richiesto la collaborazione di chi si occupava della gestione del personale, dei sindacati e della classe dirigente. Inoltre, uno degli aspetti ritenuto fondamentale perché tale sistema potesse avere successo, riguardava le capacità e le competenze dei dirigenti preposti alla sua applicazione.

L'iniziativa di avviare un sistema di valutazione delle prestazioni è nata dalla Direzione delle Risorse Umane. Tale iniziativa ha tenuto conto delle richieste di aumenti salariali da parte del personale e ha stabilito che essi sarebbero avvenuti sotto forma di premio di produttività, in sostituzione di quello che fino ad allora veniva corrisposto a tutto il personale in generale e senza alcun tipo di differenziazioni.

Il premio di produttività rimaneva condizionato al fatto che l'impiegato dovesse ottenere un voto "adeguato" nella valutazione delle prestazioni, che sarebbe stata portata a termine con scadenza annuale.

Per riuscire ad ottenere dai sindacati l'accettazione del sistema di valutazione, si è ritenuto opportuno evitare una differenziazione troppo netta dei risultati della valutazione: pertanto è stato deciso che sarebbero stati esclusi dall'assegnazione del premio di produttività, soltanto quegli impiegati con un punteggio "inferiore al livello adeguato", tutti gli altri, con punteggio pari a "livello adeguato" o "superiore al livello adeguato" (secondo i parametri stabiliti dal regolamento), avrebbero percepito il premio.

Poiché nella fascia di punteggio di "livello adeguato" rientrava la maggioranza del personale, questo avrebbe consentito l'assegnazione del premio di produttività in modo generalizzato.

In un certo senso, queste concessioni hanno modificato gli obiettivi del sistema di valutazione, tuttavia ne hanno consentito l'accettazione senza grandi traumi. La speranza era che tutto ciò favorisse il graduale passaggio della "cultura della valutazione" all'interno della Diputación.

In linea generale, l'applicazione del sistema di valutazione non ha suscitato un eccessivo entusiasmo tra il personale e neppure tra le sezioni sindacali. Soprattutto i lavoratori delle categorie inferiori hanno manifestato un rifiuto, dovuto principalmente alla diffidenza che in generale suscita qualsiasi strumento di valutazione del lavoro.

Per riuscire ad implementarlo, con la massima collaborazione possibile, la Direzione delle Risorse Umane ha dovuto far ricorso a tutte le sue capacità di convinzione e di gestione ed avvalersi dell'appoggio delle sezioni sindacali. Inoltre, allo scopo di facilitarne l'introduzione, ha scelto di implementare il sistema attraverso fasi graduali.

Il presente studio analizza la fase che ha avuto inizio con l'applicazione della valutazione a tutto l'organico e che è stata portata a termine nel 1995.

**Gli obiettivi legati all'introduzione del sistema di valutazione.** La decisione di avviare un sistema di valutazione delle prestazioni è stata presa dopo aver rilevato i bisogni e accolto le richieste provenienti da tre diverse aree:

- dalla Diputación stessa, i cui obiettivi si focalizzavano sullo sfruttamento delle proprie risorse e la ristrutturazione dell'organico;
- dalle Organizzazioni sindacali, interessate alle promozioni interne ed agli aumenti salariali;
- dall'area della gestione delle Risorse Umane, che chiedeva l'introduzione del premio di produttività e della retribuzione in funzione della qualifica e la ridefinizione del requisito dell'anzianità.

La Direzione delle Risorse Umane, nel momento in cui ha scelto di introdurre il sistema di valutazione, si poneva tre obiettivi concreti:

- incentivare il personale;
- formalizzare la valutazione delle prestazioni;
- modernizzare la gestione delle risorse umane.

**Caratteristiche del sistema di valutazione delle prestazioni.** Una volta definiti gli obiettivi che la Disputación si prefiggeva di raggiungere con il sistema di valutazione delle prestazioni, si rendeva necessario selezionare un modello di valutazione suscettibile di adattarsi ai bisogni dell'organizzazione. Sono stati analizzati quattro diversi modelli:

- la valutazione individuale per competenze: consente di determinare il livello della prestazione della persona in rapporto ad una serie di fattori predeterminati. Questi fattori sono di carattere qualitativo e valutano, in una scala da 1 a 6, attitudini, conoscenze, atteggiamenti.

- La valutazione individuale per obiettivi: in realtà si tratta di una valutazione dei risultati, poiché confronta quelli ottenuti dalla persona alla fine del periodo di valutazione, con obiettivi precedentemente determinati.
- La valutazione mista, obiettivi per unità/obiettivi individuali: si tratta di una combinazione della valutazione precedente, fatta a due livelli, il raggiungimento di determinati obiettivi sia a livello di singolo impiegato, sia a livello di unità a cui lo stesso appartiene; il punteggio finale si ottiene facendo la media ponderata tra entrambi i livelli.
- La valutazione mista, obiettivi per unità/valutazione individuale per competenze: abbina la valutazione dei risultati, in funzione degli obiettivi assegnati ad una determinata unità, con la valutazione di ogni lavoratore in rapporto ai fattori.

La valutazione per obiettivi offriva il vantaggio di ridurre il rischio della soggettività in tutta la procedura, così come quello di aumentare la possibilità del valutato di controllare i propri progressi, poiché la valutazione veniva realizzata partendo dal suo grado di raggiungimento degli obiettivi predeterminati, e comunque a lui noti. Tuttavia questa procedura poteva presentare un problema, e precisamente quello della difficoltà dell'identificazione e della definizione degli obiettivi, non soltanto a livello delle singole unità, ma anche a livello individuale.

La necessità di attuare la rapida implementazione del nuovo sistema e di portare a termine la precedente esperienza, in corso dal 1990 e basata su un sistema di valutazione individuale per competenze, unita alla difficoltà di stabilire in modo immediato degli obiettivi per unità all'interno di un'organizzazione così complessa, che mancava di esperienza in questo campo, hanno determinato la scelta di mantenere il modello di valutazione individuale per fattori di competenze.

Lo strumento di valutazione usato è il Questionario di Valutazione della Prestazione.

All'inizio è stato adottato un unico questionario, applicabile a tutto l'organico.

Successivamente, nel corso della seconda valutazione, realizzata nel 1996, ne è stato introdotto un secondo per i dirigenti.

L'intento era di costruire uno strumento completo, agile, efficace, di facile interpretazione e formalizzazione.

Il questionario è costituito da otto fattori di prestazione, ad ogni fattore viene applicata una scala di giudizio dal 1 al 6. La somma dei valori

di ciascun fattore dà il punteggio totale, che viene riferito ai seguenti livelli di giudizio:

Punteggio	8-28: inferiore al livello adeguato (IA)
	29-42: livello adeguato (A)
	43-48: superiore al livello adeguato (SA)

I fattori di valutazione sono divisi tra fattori riferiti ai posti non dirigenziali e fattori riferiti ai posti dirigenziali.

<b>Fattori relativi ai posti non dirigenziali</b>	<b>Fattori relativi ai posti dirigenziali</b>
Formazione	Organizzazione e pianificazione
Competenze pratiche	Supervisione e Leadership
Attitudine alla collaborazione	Identificazione con l'organizzazione
Responsabilità	Applicazione delle conoscenze
Gestione delle attività	Soluzione dei problemi
Gestione dei Costi	Iniziativa
Iniziativa	Utilizzo delle Risorse
Assiduità nei compiti	Sviluppo del personale

L'incidenza del sistema di valutazione riguardava essenzialmente tre ambiti:

- la copertura dei posti di lavoro: riferita ai posti per dirigenti, alla mobilità orizzontale o verticale, al consolidamento dei posti di lavoro interinale per chi ha un contratto di formazione.
- La retribuzione: in particolare per quel che riguarda l'indennità di produttività. L'entità di tale indennità varia in funzione del livello dell'indennità di posizione attribuito ad ogni dipendente. Può oscillare tra un 3% dello stipendio lordo per le categorie inferiori, ed un 10% per quelle superiori.
- Progressione di carriera: incide su tutte le categorie al momento di stabilire chi è in possesso dei requisiti per accedere al livello immediatamente superiore.

Le procedure di valutazione venivano portate a termine congiuntamente dal superiore diretto del valutato e dal capo del superiore.

Il risultato veniva comunicato all'interessato in un colloquio con i due capi che avevano effettuato la valutazione.

Nel corso del colloquio venivano fatte osservazioni sulla prestazione del dipendente, che era informato del risultato “qualitativo” della valutazione, ma non del punteggio ottenuto.

Dopo il colloquio, il questionario doveva essere firmato dai due capi e avere il nullaosta del capo del Servizio a cui apparteneva il valutato. Il capo del Servizio doveva inoltre sottoscrivere il documento di notifica del risultato, che veniva poi consegnato all’interessato con l’indicazione dei termini entro cui egli poteva presentare le sue contestazioni all’Organo di Mediazione. Una volta finita la valutazione di tutti i dipendenti di un Servizio, i questionari dovevano essere consegnati al Servizio delle Risorse Umane, che provvedeva alla loro elaborazione ed archiviazione.

L’Organo di Mediazione è stato istituito per esaminare e risolvere tutte le contestazioni che potevano sorgere in seguito ai risultati della valutazione delle prestazioni. Era composto da un responsabile del Servizio delle Risorse Umane, dal capo del Servizio a cui apparteneva il valutato, da un rappresentante di ognuna delle tre sezioni sindacali e da un consulente legale.

Si poteva presentare ricorso alle decisioni dell’Organo di Mediazione presso la “Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

La percentuale dei ricorsi presentati al suddetto ufficio è diminuita da un 1,69% nel 1994, fino ad uno 0,36% nel 1998. Questa diminuzione è in relazione alla diminuzione dei punteggi IA (“inferiore al livello adeguato”), che erano ovviamente quelli che generavano il più alto numero di contestazioni.

**Strategie d’implementazione.** Le trattative per l’avvio del sistema di valutazione applicato a tutto l’organico, sono state inserite in un piano di impostazione generale delle condizioni economiche e sociali del personale, vale a dire, nella discussione sull’accordo quadro che doveva regolarle. Ciò ha permesso di rispondere ad alcune richieste presentate dalle organizzazioni sindacali e, contemporaneamente, di introdurre degli strumenti per la gestione delle risorse umane che sarebbe stato difficile far passare in altro modo.

Per evitare che le prime valutazioni suscitassero malcontento e disagio, sono state definiti soltanto tre livelli di giudizio: “inferiore al livello adeguato”, “di livello adeguato”, “superiore al livello adeguato”. L’intento era quello di facilitare, nella fase iniziale d’implementazione, vale a dire nelle prime valutazioni, l’inquadramento della maggioranza del personale nel livello intermedio. Ne sarebbero rimasti fuori soltanto quei casi

caratterizzati da un rendimento decisamente scarso e di cui nessuno avrebbe messo in dubbio il basso punteggio ottenuto, oppure, all'opposto quegli impiegati il cui rendimento si collocava molto al di sopra di quanto non fosse loro stato richiesto e la cui assegnazione alla fascia più alta sarebbe anch'essa passata incontrastata.

A questa ridotta differenziazione nei punteggi bisogna aggiungere – come indicato nel paragrafo a) – che non vi era differenziazione reale tra la qualifica di “livello adeguato” e quella di “livello superiore all'adeguato”, vale a dire, non vi era disparità sul piano retributivo, così come la differenza tra i due livelli non influiva sulla progressione della carriera. L'obiettivo era di evitare che i punteggi più elevati venissero utilizzati come meccanismi di ricompensa prima che i criteri e le procedure di valutazione fossero ben radicati nella cultura organizzativa. Benché quest'assenza di differenziazione abbia facilitato in un primo momento l'accettazione delle procedure di valutazione, si è resa necessaria un'ulteriore revisione, allo scopo di impedire che l'organizzazione si appropriasse del processo, burocratizzandolo e svuotandolo dei suoi contenuti.

Un'altra criticità dipendeva dall'enorme dispersione geografica della Diputación e, di conseguenza, delle diverse categorie di lavoratori ad essa appartenente. Questo ha determinato l'impossibilità di riuscire ad ottenere un “agire” uniforme da parte di tutti i funzionari preposti alla valutazione.

Per cercare di superare queste difficoltà, durante il processo di implementazione sono stati organizzati interventi di formazione teorici e pratici per i funzionari che avrebbero dovuto assumere la responsabilità di valutare l'operato del personale. Tali interventi avevano l'obiettivo di spiegare i criteri generali da applicare ai test di valutazione, chiarire i dubbi, discutere i fattori di valutazione.

Alla fine, la Direzione delle Risorse Umane ha elaborato un documento esplicativo dei criteri da seguire.

Il processo di comunicazione del sistema di valutazione è avvenuto con la collaborazione dei sindacati si è data risposta alle numerose domande poste dai lavoratori e sono stati effettuati alcuni seminari informativi rivolti a determinate categorie di lavoratori.

Se si analizzano i risultati dei cinque anni in cui è stata portata a termine la valutazione delle prestazioni, si possono mettere in risalto i seguenti aspetti:

- l'evoluzione dei punteggi “inferiori al livello adeguato” ha sperimentato una costante diminuzione, essendo passata dal 3% nel 1995, allo 0,8% nel 1999. Questa riduzione è dipesa dalle azioni intraprese dalla Direzione delle Risorse Umane su quelle persone che avevano ottenuto

dei punteggi “inferiori al livello adeguato”, allo scopo di individuare le cause di esiti così negativi e cercare di porvi rimedio. Questo tipo d'intervento, che si è svolto con la collaborazione degli psicologi, dei responsabili del servizio d'appartenenza del dipendente e dei tecnici delle Risorse Umane, ha consentito spesso il recupero di dipendenti che occupavano posti di lavoro a loro non confacenti o che presentavano problemi d'inserimento nel contesto lavorativo.

- Le medie più basse nei punteggi si sono riscontrate nei Servizi con il maggior numero di impiegati. Questo dato ha permesso di rilevare due tipi di problemi: la maggiore distanza tra valutatore e valutato e la presenza in questi servizi di un più alto numero di impiegati appartenenti alle categorie inferiori. Considerando che le valutazioni più alte vengono generalmente attribuite ai dipendenti che svolgono dei lavori di tipo tecnico, in quanto questi lavori sembrano avere una maggiore incidenza sui risultati complessivi dell'organizzazione, si comprende la ragione per cui nei suddetti servizi la media dei punteggi è risultata non elevata.

La Direzione delle Risorse Umane fa notare che il sistema di valutazione è soggetto a costanti revisioni. In concreto, pensa all'introduzione di alcuni gradi intermedi nel livello di giudizio, qualificato come “livello adeguato”. Sta anche studiando l'incidenza del risultato della valutazione, sia a livello retributivo che a livello di promozioni e di carriera, allo scopo di aumentare il grado di motivazione del personale. In questo senso, è stata presa in considerazione la possibilità che ai diversi punteggi siano abbinate diverse soluzioni, introducendo, ad esempio, una scala retributiva legata alla produttività in rapporto al risultato della valutazione annuale.

Per quanto riguarda metodi e procedimenti, dall'esperienza dei primi anni si può rilevare la necessità di aumentare il grado di oggettività nelle valutazioni, non tanto per quel che riguarda i fattori da esaminare, bensì per ciò che si riferisce all'omogeneità dei risultati. In questo senso, tra le proposte in fase di studio c'è quella di ponderare ed analizzare i risultati della valutazione in rapporto alla media ottenuta nel Servizio in cui la persona lavora. Questa ponderazione verrà realizzata correggendo il risultato della valutazione individuale con la media ottenuta dal suo Servizio. Per esempio, un impiegato che abbia ottenuto un punteggio di 28 (il limite superiore della qualifica IA) in un Servizio la cui media è molto alta, vale a dire, valutata “al rialzo”, otterrebbe una qualifica “inferiore al livello adeguato”; viceversa, se questo punteggio fosse stato ottenuto in un Servizio dove si valuta “al ribasso”, la sua qualifica risulterebbe “ade-

guata”. In questo modo si tenterebbe di ridurre le differenze che possono verificarsi a causa del maggiore o minore rigore applicato nel valutare i test da parte dei diversi responsabili dei Servizi.

I responsabili della gestione delle risorse umane, ritengono opportuno continuare gli interventi di formazione rivolti ai funzionari preposti alla valutazione, in quanto, dopo i primi interventi, effettuati durante il processo di implementazione del sistema, non ne sono stati realizzati altri. Questo ha provocato una certa disattenzione nell’adempimento delle procedure, dovuto sia al disinteresse di una parte dei funzionari, sia al fatto che alcuni funzionari preposti alla valutazione non avevano partecipato ai corsi di formazione.

**Connessioni con il sistema di carriera professionale.** La Pubblica Amministrazione ha generalmente uno stretto margine di manovra nel sistema retributivo e questo è fondamentalmente dovuto a due fattori: le limitazioni imposte dalla Legge Finanziaria, quando stabilisce le retribuzioni complessive dei funzionari, ed il limite imposto dal bilancio della stessa organizzazione nella voce destinata al personale. Inoltre, il sistema retributivo delle pubbliche Amministrazioni può contare su stretti margini destinati alla retribuzione variabile. Per questa ragione, la possibilità di incentivare i lavoratori mediante la leva retributiva rimane praticamente preclusa.

Dove incide, dunque, effettivamente la valutazione? Fondamentalmente, sulla carriera professionale.

I collegamenti del sistema di valutazione delle prestazioni con quello della carriera professionale riguardano due diversi ambiti: la progressione di carriera all’interno di ogni gruppo di classificazione, e le procedure di promozione interna, sia per quanto riguarda la carriera amministrativa, del personale dei gruppi C e D, sia per quanto riguarda le promozioni attraverso le procedure di selezione.

Nelle procedure di selezione per la promozione interna, uno dei fattori preso in considerazione per l’accesso al concorso è il risultato della valutazione delle prestazioni. Nella maggioranza dei casi, infatti, una valutazione positiva colloca i candidati nelle stesse condizioni di partenza, facendo dipendere l’assegnazione del posto di lavoro da altri fattori, tra cui ad esempio il superamento di prove specifiche. Al contrario, una valutazione negativa impedisce l’accesso del candidato, poiché un punteggio “inferiore al livello adeguato” determina l’impossibilità di partecipare al processo di selezione.

Per quanto riguarda la progressione di carriera, il risultato della valutazione annuale delle prestazioni rimane fondamentale per accedere al li-

vello successivo, in quanto uno dei requisiti di base, richiesto per tale passaggio, consiste nell'aver ottenuto, nel livello occupato, un totale di sei valutazioni con punteggio non "inferiore al livello adeguato".

## 8.5 La creazione del sistema di carriera professionale

**I problemi della carriera professionale nella Pubblica Amministrazione spagnola e nella Diputación di Barcellona.** Come è già stato accennato nella sezione dedicata alla valutazione delle prestazioni, un elemento fondamentale per la riuscita di sistemi di questo tipo, sta nella presenza di dirigenti intermedi in grado di assumersi la responsabilità che richiede la gestione del personale, sia per quanto riguarda la valutazione annuale o continua, sia per quanto riguarda la selezione per la copertura dei posti di lavoro.

L'assegnazione dei posti dirigenziali è avvenuta spesso per ricompensare alcuni dipendenti. In numerose occasioni, infatti, il riconoscimento di un buon lavoro, degli sforzi compiuti da qualche impiegato o anche, dell'amicizia o della fiducia personale, si traduceva nell'avanzamento di carriera o nel raggiungimento di un posto di dirigenza a qualsiasi livello. Questo sistema non poteva garantire che le responsabilità di comando fossero conferite a chi era effettivamente in grado di sostenerle.

Il nuovo sistema di progressione di carriera è sembrato un elemento importante per iniziare a radicare queste pratiche. Esso, inoltre, ha determinato la nascita di aspettative di promozione tra quelle persone che non avevano potuto ottenere la promozione attraverso il passaggio da un gruppo di classificazione ad un altro.

**Il sistema dei passaggi e lo sviluppo degli obiettivi del sistema.** Prima di analizzare il sistema dei passaggi e i suoi obiettivi, è necessario soffermarsi su due questioni fondamentali che riguardano la pianta organica: la copertura dei posti e la assegnazione dei posti di lavoro.

- La copertura del posto prevede l'ingresso dell'impiegato nella Amministrazione Pubblica, all'interno del sistema di classificazione, dopo il superamento delle relative prove di selezione.

- L'attribuzione dei posti di lavoro consiste nella assegnazione del funzionario ad un posto di lavoro. Questa assegnazione può essere realizzata attraverso procedimenti diversi, che vanno dalla assegnazione diretta dei funzionari di nuovo ingresso, alla assegnazione attraverso processi di selezione interna. In qualche caso l'attribuzione dei posti avviene tra il

personale che è già appartenente all'Amministrazione o tra il personale di nuovo ingresso della stessa Amministrazione o proveniente da altre Amministrazioni.

Come si è già visto, la legge 30/1984 regola l'accesso al "grado personale" all'interno del sistema di classificazione e i meccanismi di consolidamento dello stesso. Il "grado personale" viene integrato dall'indennità di posizione.

La normativa stabilisce anche che, per l'accesso a un "grado" superiore, sia necessario o la permanenza, per un periodo continuato di due anni, in un posto di lavoro a cui viene assegnata una indennità di posizione superiore o il superamento di specifici corsi o di altri requisiti determinati dal "Pleno de las Corporaciones Locales".

Questo secondo punto, che la normativa non sviluppa nel dettaglio, è quello che in effetti permette di regolare un sistema di carriera, ancorandolo a dei criteri oggettivi e misurabili. E questa è la strada che ha seguito la Diputacion di Barcellona quando ha deciso di implementare il proprio sistema di progressione di carriera.

La progressione di carriera nella Diputacion de Barcellona si basa su tre aspetti principali, che figurano come altrettanti obiettivi nel regolamento che la disciplina:

- la motivazione del personale a migliorare la propria situazione professionale anche nello stesso posto di lavoro.
- L'incentivo alla formazione permanente, in quanto la progressione dipende dal possesso di determinati requisiti, tra cui figura un determinato numero di ore di formazione.
- Il valore aggiunto dato al proprio lavoro dal sistema di valutazione annuale delle prestazioni.

Finora l'unica possibilità di carriera professionale era basata sul cambio del posto di lavoro. Questo sistema causava dei problemi legati alla qualità del lavoro. Ad esempio, un impiegato che aveva raggiunto buoni risultati nel suo lavoro, ma che voleva migliorare la sua posizione, doveva cambiare il posto di lavoro e passare a occuparsi di attività diverse, per le quali non era preparato o nelle quali non avrebbe ottenuto risultati positivi pari a quelli del precedente lavoro. La situazione si aggravava quando lo sviluppo della carriera implicava la assunzione del grado di funzionario per il quale l'impiegato non era preparato.

È evidente che in questo sistema c'era un vuoto da riempire, e questo è quello che si è prefissato di fare la Deputacion con il suo sistema di pro-

gressione di carriera, che prevede un modello di promozione orizzontale non vincolato all'esercizio di funzioni di direzione.

**Caratteristiche del sistema della carriera professionale nella Deputacion: come superare i limiti della promozione basata sul cambio del posto di lavoro.** Lo sviluppo della carriera avviene attraverso cinque livelli di progressione per ogni gruppo di classificazione. Ad ogni livello corrisponde un grado personale.

La progressione di carriera permette il passaggio al livello successivo ogni sei anni, sempre che si raggiungano i requisiti di anzianità, formazione e valutazione delle prestazioni con risultati positivi.

Questo periodo è considerato troppo lungo, sia dai lavoratori che dalle organizzazioni sindacali, per cui, dato che l'incremento retributivo legato a ogni passaggio di livello non è eccessivamente alto (può oscillare tra un 2 e un 4 per cento del salario lordo) l'effetto incentivante può diminuire.

Gruppo	Livelli di Progressione	Grado	Punteggio
E	E1	8	8-14
	E2	10	
	E3	12	
	E4	13	
	E5	14	
D	D1	12	12-18
	D2	14	
	D3	16	
	D4	17	
	D5	18	
C	C1	14	14-20
	C2	16	
	C3	18	
	C4	19	
	C5	20	
B	B1	17	17-23
	B2	19	
	B3	21	
	B4	22	
	B5	23	
A	A1	20	20-26
	A2	22	
	A3	24	
	A4	25	
	A5	26	

Nella Direzione delle Risorse Umane si sta lavorando alle possibili correzioni di questi due estremi, cercando di accorciare i tempi previsti per i passaggi di livello e di aumentare la consistenza retributiva.

I requisiti che si richiedono per accedere al livello successivo sono i seguenti:

- permanenza per un minimo di sei anni nell'attuale livello;
- avere ottenuto un minimo di sei valutazioni annuali delle prestazioni non inferiore al "livello adeguato";
- avere raggiunto il monte ore di formazione stabilito nel piano di formazione della progressione di carriera.

Il processo per il passaggio di livello avviene durante il primo trimestre di ogni anno e possono concorrervi tutti quelli che sono in possesso dei requisiti richiesti, entro il 31 dicembre del anno precedente.

Il piano di formazione, uno degli aspetti più rilevanti del sistema di progressione di carriera, è attualmente in una fase di sviluppo. Sono state avviate procedure specifiche per rispondere alle esigenze di formazione dei vari servizi.

Il numero di ore di formazione stabilito come requisito necessario per beneficiare della progressione sono, per un periodo di sei anni, le seguenti:

Gruppo A	150 ore	Gruppo D	60 ore
Gruppo B	120 ore	Gruppo E	30 ore
Gruppo C	90 ore		

Secondo il Direttore del Servizio delle Risorse Umane, i tre pilastri su cui poggia il sistema di progressione di carriera sono: il sistema di valutazione delle prestazioni, l'anzianità e la formazione. La formazione, è stata uno degli ambiti che ha tratto maggiori benefici dall'introduzione del sistema della progressione di carriera. Infatti, il requisito della formazione, che la normativa relativa a questo tipo di carriera esige per accedere alle promozioni, ha consentito di organizzare interventi di formazione per le diverse categorie dell'Amministrazione e di introdurre nella cultura dell'organizzazione il concetto di formazione come esigenza indispensabile sia per la Diputación che per i suoi dipendenti.

**Strategie d'implementazione.** La decisione di avviare un sistema di progressione di carriera è nata nell'ambito della Direzione delle Risorse Umane, che poi ha provveduto all'elaborazione del sistema e alla messa a punto della normativa corrispondente e delle procedure d'implementazione. Il programma si è avvalso della collaborazione dei rappresentanti sindacali.

Le tre sezioni sindacali hanno rivelato che il piano riguardante la progressione è stato in generale ben accolto da parte del personale. Da un lato perché si trattava di una esigenza da tempo espressa dal personale, dall'altro perché veniva affrontato uno dei problemi fondamentali della Pubblica Amministrazione, vale a dire l'assenza di una carriera professionale disegnata a partire da criteri d'incentivazione e capacità individuali, e non puramente basata sull'anzianità o su altri tipi di requisiti non idonei ad individuare la qualità delle prestazioni e le competenze.

Attraverso le interviste ai dipendenti, si è constatato che il sistema di progressione ha suscitato meno preoccupazione del previsto. Questo dato potrebbe indicare che, in una organizzazione, il sistema della carriera professionale risulta più facilmente integrabile, che non la valutazione.

Durante l'elaborazione il sistema è stato sottoposto all'esame dei diversi capi-servizio in modo più o meno informale, vale a dire, non è stata seguita una procedura formalizzata di riunioni informative, come era accaduto per il sistema di valutazione delle prestazioni.

## 8.6 Limiti e punti deboli dell'effettiva applicazione dei sistemi di valutazione e di carriera professionale

**Il sistema di valutazione delle prestazioni.** La Direzione delle Risorse Umane considera già trascorso il periodo di sperimentazione preliminare al definitivo inserimento del sistema di valutazione nell'ambito dell'organizzazione e, al momento, è impegnato nella sua ridefinizione.

Di seguito vengono riportate alcune osservazioni su tale sistema, raccolte fra i responsabili dei vari Servizi e i fra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e le risposte che la Direzione del Personale è in grado di offrire.

### a) L'implementazione del sistema di valutazione.

Per quanto riguarda l'inserimento del sistema di valutazione nell'organizzazione, il negoziato con le rappresentanze sindacali è ritenuto fondamentale, ma non sufficiente. Per l'accettazione reale del sistema, da parte del personale, si ritiene indispensabile favorire l'introduzione di un concetto di base, ovvero che la valutazione del personale è uno degli aspetti essenziali del processo di rinnovamento che si sta portando avanti nella Pubblica Amministrazione ed è uno strumento che torna a beneficio dei lavoratori stessi, poiché formalizza una prassi, più o meno consolidata all'interno di molte organizzazioni, che è quella di valutare le persone anche al di fuori di sistemi e criteri oggettivi di valutazione. Inoltre,

la valutazione, realizzata dai superiori diretti, all'interno di un sistema integrato, acquista obiettività e introduce delle garanzie che facilitano considerevolmente l'accettazione delle decisioni.

b) Il sistema di valutazione collegato al sistema retributivo.

È stato rilevato che gli effetti della valutazione sul sistema retributivo sono limitati dallo scarso margine di manovra offerto.

Come abbiamo visto, infatti, il salario di base è determinato dalla Legge Finanziaria, e lo spazio lasciato alle retribuzioni variabili non è troppo esteso. A ciò occorre aggiungere la dipendenza dalle disponibilità finanziarie previste dal bilancio dell'ente. In questa situazione, condizionare una parte della retribuzione alla valutazione delle prestazioni richiede un processo di accettazione e comprensione molto lungo e complesso.

c) L'oggettività dei fattori di valutazione.

È stata rilevata la necessità di rendere più oggettivi i fattori di valutazione, prendendo come punto di riferimento gli obiettivi specifici di ciascuna unità. La Direzione delle Risorse Umane sta anche studiando la possibilità di introdurre una gestione più rigorosa per competenze, il che agevolerebbe la valutazione. Per quanto riguarda la questione dell'oggettività, e tenendo conto di alcune considerazioni dei sindacati, si sta studiando la possibilità di analizzare i risultati delle valutazioni in base alle medie ottenute da ogni Servizio, allo scopo di correggere, per quanto possibile, le differenze che possono derivare da un'applicazione più rigorosa, oppure più flessibile, dei criteri di valutazione da parte dei vari responsabili.

d) I risultati della valutazione

È stata messa in evidenza la necessità di stabilire una maggiore diversificazione dei risultati della valutazione e di collegare ad essi output più significativi. Alcune delle maggiori critiche sono rivolte, ad esempio, alle conseguenze che la valutazione ha sul sistema di sviluppo della carriera. Ci si riferisce all'effetto negativo rappresentato da una valutazione "inferiore al livello adeguato", poiché ciò rappresenta, come si è già detto, un impedimento alla possibilità di progressione del dipendente. Il regolamento impone, infatti, di raggiungere un totale di sei valutazioni con punteggio non "inferiore al livello adeguato" nel livello in cui si è collocati, per accedere a quello successivo.

e) Il colloquio di valutazione

I lavoratori e le sezioni sindacali hanno mosso delle critiche alle questioni procedurali relative al sistema di valutazione, riferendosi in par-

ticolare alla mancata realizzazione del colloquio, in cui il superiore diretto è tenuto a commentare i risultati della valutazione insieme al valutato. La Direzione delle Risorse Umane ha risposto con la promessa di ripristinare tale procedura, in quanto afferma di considerare il colloquio un elemento fondamentale nel processo di integrazione della valutazione nella cultura dell'organizzazione. La Direzione ritiene, inoltre, che l'obiettivo di un sistema di valutazione delle prestazioni non sia tanto quello di ottenere una graduatoria funzionale ad approvare o criticare il lavoro eseguito, bensì quello motivare e stimolare i lavoratori verso un maggiore impegno e migliori performance e, nello stesso tempo, di individuare i motivi che sono alla base delle valutazioni negative, allo scopo di avviare le azioni necessarie a migliorare le situazioni di criticità rilevate.

**Il sistema di progressione di carriera.** L'esperienza del sistema di progressione di carriera presenta dei risultati per certi versi più problematici di quelli del sistema di valutazione delle prestazioni.

Come si è già detto, tale sistema ha come obiettivo principale quello di aumentare la motivazione del personale, agendo su tre elementi fondamentali: la valutazione annuale delle prestazioni, l'anzianità di servizio, la formazione. Non sempre le scelte relative a questi elementi si sono rivelate positive. È bene dunque analizzarne gli aspetti critici.

Il proposito di semplificare le procedure ed unificare i criteri, unito alla pressione sindacale in favore di miglioramenti di tipo economico e sociale, hanno portato all'impostazione di un modello di carriera uguale per tutte le categorie e i gruppi in organico.

La pretesa di convertire la carriera in un elemento di motivazione e stimolo che perdurasse nel tempo, ha determinato la pianificazione di una carriera professionale di lunga durata, in previsione del fatto che la vita professionale del dipendente pubblico possa oscillare attorno ai trent'anni.

Questi fattori, se all'inizio hanno caratterizzato tale sistema di progressione, successivamente sono stati la causa principale del difficile conseguimento degli obiettivi che il sistema stesso si era prefisso.

Per quanto riguarda il primo punto, c'è da rilevare che la grande eterogeneità del personale della Diputación ha fatto sì che nessuna categoria si sentisse efficacemente inserita in un sistema di carriera eccessivamente generico.

Per quanto riguarda il secondo punto, è da sottolineare che il lungo arco di tempo stabilito per le progressioni ne ha diluito l'effetto motivante.

Le soluzioni a questi problemi non sono facili da concretizzare. Diminuire il termine di sei anni rischia di fare “esaurire” la progressione in poco tempo. Il personale finirebbe così la propria carriera professionale in uno spazio di tempo molto inferiore alle aspettative di permanenza nell’Amministrazione. Di conseguenza, l’elemento incentivante può diventare demotivante una volta che il dipendente sia arrivato al massimo livello stabilito per la sua categoria.

Tuttavia, il termine di sei anni tra i livelli di progressione appare eccessivo, e la sua riduzione presenta due aspetti positivi: una maggiore motivazione del personale, nel percepire più vicina la promozione, e la sensazione che l’incremento retributivo sia maggiore, dato che il passaggio dall’uno all’altro livello avverrà ad intervalli più ridotti.

Un altro aspetto critico relativo al sistema della progressione di carriera riguarda gli effetti negativi che potrebbe causare la formazione.

Il requisito di un monte-ore di formazione, richiesto per poter accedere al passaggio di livello, può portare, e difatti è già successo in qualche Servizio, ad una sistematica richiesta di formazione, a “collezionare” ore di corsi, senza grande profitto e senza alcun criterio di qualità e di miglioramento nelle prestazioni.

Si tratta di un punto importante su cui la Direzione delle Risorse Umane sta lavorando, tentando di correggere o evitare tali criticità attraverso la modifica della normativa relativa alla progressione di carriera, e soprattutto attraverso la revisione dei piani di formazione stabiliti.

Tuttavia, secondo il direttore del Servizio delle Risorse Umane, uno degli effetti più positivi del sistema di progressione è che esso ha accelerato e favorito la realizzazione dei programmi di formazione rivolti alle varie categorie del personale.

## 8.7 Conclusioni: bilancio dell’esperienza d’innovazione della Diputacion di Barcellona

**Portata reale del piano integrale di gestione delle Risorse Umane: definizione delle politiche delle Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione.** La definizione delle politiche di gestione delle Risorse Umane nelle Amministrazioni pubbliche, deve essere inquadrata in un contesto legale stabilito, che di norma impone un limite concreto alle idee del manager pubblico o al trasferimento/scambio di esperienze.

Non bisogna dimenticare che, nella maggioranza dei casi, i modelli di gestione che vengono messi in pratica derivano da esperienze fatte nel-

l'imprenditoria privata e il trasferimento di tali esperienze esige grandi sforzi di adattamento dei modelli nell'ambito della Pubblica Amministrazione in generale, ed in quello dell'ente che ha deciso di farne uso, in particolare.

Un'altra criticità relativa al sistema di gestione del personale nella Pubblica Amministrazione riguarda la tendenza a rendere omogenee le varie categorie dei funzionari. Questo deriva dall'inadeguatezza del regime statutario a rispondere alle esigenze e alle situazioni concrete di categorie di fatto molto eterogenee.

Se all'interno di un'unica Amministrazione è così complesso gestire la differenza tra le varie categorie, la situazione si complica quando si tenta di uniformare Amministrazioni appartenenti ad ambiti territoriali diversi.

Questi problemi hanno caratterizzato la Pubblica Amministrazione fino a poco tempo fa. Essa si presentava ancorata alla rigidità dell'organico, caratterizzata dall'assenza di una vera carriera professionale in grado di stimolare il dipendente nello svolgimento del suo lavoro, connotata dall'inesistenza di obiettivi concreti e dalla mancanza di sistemi di valutazione.

Per superare una situazione del genere occorreva puntare e scommettere su un modello innovativo all'interno della Pubblica Amministrazione, che includesse una gestione integrata delle Risorse Umane.

La Diputació ha scommesso su questo modello, basato su una politica del personale con obiettivi rivolti sia all'ente, sia alle Risorse Umane.

Dalla pianificazione strategica delle politiche del personale, portate a termine dalla Diputació di Barcellona è nata l'esigenza di proporre come prima opzione l'introduzione di un sistema di valutazione delle prestazioni. La sua applicazione in principio è stata limitata alle procedure di selezione adottate per coprire dei posti di lavoro, poi si è estesa al sistema retributivo.

Tra gli obiettivi primari vi era quello di introdurre nella cultura organizzativa della Diputació di Barcellona, le procedure di valutazione periodica dell'attività svolta sul posto di lavoro. Il sistema di valutazione delle prestazioni ha avuto questo ruolo, introducendo gradatamente le metodologie e gli strumenti di valutazione nella gestione delle Risorse Umane.

Il sistema della carriera professionale ha consentito di dare un contenuto alla valutazione delle prestazioni, rendendo più facile l'accettazione dei due sistemi, strettamente vincolati, da parte della struttura organizzativa.

**Contributo dell'esperienza della Diputació di Barcellona.** Che cosa può rappresentare l'esperienza della Diputació di Barcellona? Innanzitutto una scommessa in favore delle innovazioni organizzative nella Pub-

blica Amministrazione. In primo luogo, questa potrebbe essere una ragione sufficiente per avviare dei programmi come quelli portati a termine dalla Diputación, in quanto ciò implica l'apertura di nuove strade nelle politiche del personale applicate negli enti pubblici. In secondo luogo, sia il sistema di valutazione delle prestazioni sia quello della progressione di carriera hanno significato un cambiamento importante nella cultura organizzativa. Introdurre la cultura della valutazione non è stata un'impresa facile, ed il successo dell'esperienza della Diputación sta nell'esservi riuscita.

Il responsabile dell'Unità di valutazione della Direzione delle Risorse Umane afferma che la prova di quanto la valutazione sia stata assimilata dalla cultura della Diputación è data dal fatto che al giorno d'oggi nessuno ipotizzerebbe la soppressione del sistema di valutazione delle prestazioni. Vengono suggerite delle modifiche o delle revisioni, ma non si pensa ad eliminarlo.

Nella implementazione del sistema di valutazione ha svolto un ruolo molto importante il sistema della progressione di carriera. Quest'ultimo, infatti, adottato successivamente, ha permesso di dare maggiori contenuti al sistema di valutazione delle prestazioni, dal momento in cui, nel processo di sviluppo economico, sono stati presi in considerazione i risultati di tale valutazione.

Questi due sistemi sono stati inclusi nell'impostazione delle politiche del personale allo scopo di ottenere dei cambiamenti nell'organizzazione. La modernizzazione dei servizi passa attraverso la flessibilità delle risorse umane. Per raggiungerla occorre avere un sistema molto duttile quando si tratta di assegnare il personale all'interno delle varie unità, quando bisogna regolare i processi di mobilità orizzontale e verticale, selezionare le persone più idonee a ricoprire incarichi di responsabilità e, soprattutto, quando è necessario dotarsi di strumenti di gestione delle Risorse Umane funzionali alla motivazione e alla crescita del personale. Inoltre, per raggiungere tali obiettivi è necessario che il personale dirigente sia in grado di guidare le rispettive unità. A questo scopo, entrambi i sistemi svolgono un ruolo fondamentale:

- Permettono di modificare le tradizionali procedure di promozione all'interno della Pubblica Amministrazione, limitando l'accesso agli incarichi di responsabilità. Il sistema di progressione di carriera stabilisce un sistema di progressione economica esteso nel tempo e che non richiede di cambiare mansione. Semplicemente, riconosce il lavoro svolto e promuove la formazione, in modo che chi si impegna di più avrà maggiori opportunità di sviluppare la propria carriera professionale.

- Sono uno strumento fondamentale per supportare i responsabili delle unità e dei Servizi nella gestione del personale a loro disposizione. Consentono di motivare le persone attraverso la valutazione annuale, facilitano la rettifica di condotte o atteggiamenti, aiutano a configurare i programmi di formazione e si trasformano in strumento di ricompensa o penalizzazione in funzione dei risultati raggiunti da ogni dipendente.

Ramón Bouzas Lorenzo e Oscar Briones Gamarra

## La valutazione dei dirigenti e dei gruppi di lavoro e degli uffici con metodologie MBO (Management By Objective) nella Amministrazione Autonoma della Galizia

### 9.1 La modernizzazione

Negli anni '80, nella maggior parte dei paesi occidentali si è dato vita a numerosi progetti di riforma e di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Anche nell'ambito dell'Amministrazione Centrale spagnola è stato avviato un programma di modernizzazione che è stato all'origine dell'elaborazione e della messa in atto di programmi simili, nelle varie sedi delle Amministrazioni Autonome. Tali Amministrazioni, tuttavia, sebbene abbiano seguito gli stessi criteri ispiratori del programma dell'Amministrazione Centrale, hanno apportato delle variazioni nei loro progetti di base, specialmente per quanto riguarda gli scopi prefissati e gli obiettivi più o meno realistici che intendevano raggiungere.

Gli obiettivi comuni, che la maggioranza dei programmi di modernizzazione nelle Amministrazioni Autonome hanno tentato di raggiungere, sono:

- l'unificazione delle procedure;
- l'informatizzazione;
- il miglioramento del servizio di rapporti con i cittadini;
- la riforma della Funzione Pubblica;
- l'introduzione di sistemi di valutazione delle prestazioni;
- l'elaborazione di programmi di formazione per i dipendenti pubblici.

Nella Galizia, il programma di modernizzazione ispirato a principi simili a quelli dei programmi delle restanti Amministrazioni Autonome, è iniziato nel 1990 con l'intento generale di applicare, nella Pubblica Amministrazione, le tecniche di base del management in uso nelle organizzazioni private, di potenziare la motivazione nelle politiche del persona-

le, di introdurre il concetto di cliente nei rapporti tra cittadino e Amministrazione.

A questo scopo, il programma di modernizzazione stabiliva i seguenti obiettivi:

- la strutturazione di una Funzione pubblica “personalizzata”,
- l’introduzione di un sistema di gestione delle procedure amministrative,
- la creazione di un sistema di informazione amministrativa e di rapporti con il cittadino/utente,
- la rielaborazione normativa,
- l’organizzazione di corsi di formazione per i dirigenti e di perfezionamento per i quadri intermedi,
- la valutazione delle prestazioni delle unità amministrative.

Per portare a termine questo progetto sono stati costituiti quattro organi:

**La Commissione Centrale per la Razionalizzazione:** organo consultivo di carattere tecnico, il cui compito è quello di proporre i principi essenziali del progetto di riforma, pianificarne le varie fasi e supervisionarne l’implementazione pratica.

**La Commissione Centrale di Revisione Normativa Legale:** organo la cui attività fondamentale è quella di preparare le disposizioni normative quadro della nuova realtà normativa.

**L’Ispezione Generale dei Servizi:** organo di controllo, con competenze relative all’insieme dell’Amministrazione Autonoma, il cui scopo è di supervisionare e valutare la piena attuazione delle diverse fasi del processo di riforma, oltre che di esercitare le funzioni classiche di ispezione e consulenza organizzativa.

**La Direzione Generale di Organizzazione e Sistemi Informatici:** organo deputato alla pianificazione e al coordinamento dei sistemi di elaborazione dati/informazione, il cui scopo è quello di dotarsi di un apparato informatico complessivo, in grado di assicurare il funzionamento efficiente della gestione amministrativa ed essere di supporto alle misure di razionalizzazione proposte dall’Ispezione Generale dei Servizi.

Dal 1990, il programma di modernizzazione dell’Amministrazione nella Galizia ha attraversato le fasi indicate alla figura 23.

Figura n. 23 - Fasi dell'implementazione del programma di modernizzazione dell'Amministrazione della Galizia

90	91	92	93	94	95	96	97	98-00
Piano di attuazione								
	Razionalizzazione							
		Sviluppo del sistema gestione						
			Riforma Normativa					
		Dimensionamento dell'organico						
			Formazione e R.U.					
				Estensione del modello ad altre Aree				
				Applicazioni Complementari				
				Valutazione delle Prestazioni				
						Implementazione Valutazione delle Prestazioni		
							Servizio Risposta Immediata (SERI)	

## 9.2 Contesto giuridico e obiettivi del sistema

La valutazione delle prestazioni è considerata dall'Amministrazione della Galizia come uno dei pilastri del suo programma di modernizzazione ed è inclusa nell'articolo **63 della Legge 3/1995**, che modifica il regolamento precedente. Questa legge stabilisce che tutte le unità amministrative, a livello di Vice direzione Generale e di Capo Servizio, così come le altre di livello inferiore, che abbiano per oggetto la prestazione di servizi differenziati, **saranno oggetto di una valutazione annuale**, che avrà il fine di verificarne il grado di rendimento. A questo scopo, si terrà conto, quali elementi oggetto della valutazione:

- della **quantità e la qualità del lavoro** svolto in riferimento all'organizzazione dell'unità o del Dipartimento,

- dei risultati ottenuti in rapporto ai mezzi personali e materiali messi a disposizione,
- della capacità organizzativa,
- del funzionamento dell'unità, in rapporto alle proposte e ai miglioramenti introdotti per iniziativa del suo titolare.

La valutazione sarà realizzata da una Commissione di Valutazione delle prestazioni, la cui composizione e il cui funzionamento saranno regolati da un Decreto del *Consello de la Administración de Galicia*, seguendo le indicazioni del Dipartimento competente in materia di organizzazione della Pubblica Amministrazione. La Commissione di Valutazione delle prestazioni sarà composta da cinque membri, uno dei quali sarà nominato su proposta delle Organizzazioni Sindacali presenti, al tavolo generale delle trattative, ed un altro tra i funzionari che al momento occupano il posto di ispettore dei servizi, e dipendono dall'Ispezione Generale dei Servizi. La Commissione emetterà la valutazione dopo aver visionato il rapporto dell'Ispezione Generale dei Servizi e aver sentito il titolare dell'Unità Amministrativa oggetto della valutazione. Si potrà presentare ricorso ordinario davanti al *Conselleiro* competente in materia di Funzione Pubblica. Inoltre, per valutare il lavoro svolto e concedere eventuali premi di produttività, si potrà tenere conto dei risultati ottenuti nelle procedure di valutazione delle diverse unità.

In vista della definitiva attuazione del progetto, è stato definito l'operato delle Commissioni di valutazione delle prestazioni, mediante l'Ordine del 19 dicembre 1997. Benché la normativa precedente tratti il sistema di valutazione dal punto di vista generale, alcune norme inferiori successive sviluppano degli aspetti riguardanti il funzionamento del sistema.

L'*Ordine del 19 dicembre 1997*, regola il funzionamento delle Commissioni di valutazione e formalizza la tabella dei livelli, con i rispettivi punteggi, per portare a termine il programma di valutazione delle prestazioni.

L'*Ordine del 20 luglio 1998*, pubblica i punteggi corrispondenti attribuiti alle unità amministrative dell'Amministrazione della Galizia, incluse nella prima fase del programma di valutazione delle prestazioni!

Da un punto di vista giuridico, il modello trova il suo fondamento nella necessità di adattare l'operato delle Amministrazioni Pubbliche spagnole ai valori di efficacia ed efficienza stabiliti dalla Costituzione Spagnola (Art. 103 e Art. 31.2). Sulla base di tale assunto, gli obiettivi orientati all'ottenimento di maggiore efficacia ed efficienza, sono i seguenti:

- L'aumento della motivazione del personale per migliorarne le prestazioni.

- Il supporto alla gestione delle singole unità, mediante strumenti che possano monitorarne il rendimento.
- L'individuazione di problemi organizzativi o funzionali.

Dal punto di vista economico, il sistema trova una sua giustificazione sia riguardo alla necessità di introdurre degli strumenti che permettano una riduzione del deficit pubblico, sia riguardo all'opportunità di avere visibilità sui sistemi di lavoro dell'Amministrazione, consentendo, in tal modo, di adeguarsi al programma di convergenza del Trattato di Maastricht.

Accanto agli aspetti giuridici o economici si possono individuare altri aspetti rilevanti:

- la conoscenza dei benefici sociali prodotti da ogni unità amministrativa.
- la valutazione dei costi necessari alla fornitura di servizi da parte dell'unità.
- la possibilità di confrontare il rendimento delle varie unità amministrative che portano a termine un lavoro comune.
- la creazione di una "cultura della responsabilità" a livello di gestione amministrativa.

Infine, alcuni dei responsabili del sistema individuano in esso innovazioni particolarmente incisive in relazione alle politiche del personale, quali ad esempio:

- la possibilità di intervenire sulle criticità avvertibili nelle strutture organizzative delle varie unità,
- la possibilità di applicazione, in base ai risultati della valutazione, di premi di produttività,
- l'opportunità di motivare le decisioni prese in relazione a possibili trasferimenti di personale,
- il potenziamento del lavoro di squadra e dello spirito di collaborazione,
- la creazione di uno stile di gestione amministrativa più professionale, in grado di rendere gli amministratori responsabili non soltanto dei risultati, ma anche dei mezzi utilizzati per raggiungerli,
- la possibilità di disporre di un meccanismo che faciliti i cambiamenti organizzativi.

### 9.3 La valutazione per obiettivi

Il sistema di valutazione impiegato nell'Amministrazione della Galizia ha seguito finora le seguenti scadenze:

a) **Giugno-Ottobre 1994**: Analisi delle possibili metodologie da applicare nell'implementazione e successiva scelta del metodo più idoneo, fondamentalmente in rapporto alla sua semplicità concettuale.

b) **Ottobre 1994-Aprile 1995**: Implementazione pilota in 20 unità amministrative. In tale fase viene rifiutata la *valutazione esterna* all'organizzazione, in considerazione del fatto che potrebbe generare diffidenze e mancanza di fiducia tra i dipendenti.

c) **Settembre-Dicembre 1995**: Enunciazione dei risultati della valutazione ("Giornate Internazionali di Valutazione della Prestazione" Santiago de Compostela, 1995). Elaborazione di un dossier esplicativo indirizzato ai responsabili delle diverse unità: opuscolo informativo; programma informatico di gestione del sistema; formulario di raccolta dati (esplicativo) e formulario con un esempio reale.

d) **Dicembre 1996**: implementazione definitiva (non sperimentale).

L'Amministrazione della Galizia ha scelto di implementare un modello che si limita a verificare le prestazioni per unità organizzative o uffici e non per singolo individuo. Si è ritenuto che nella valutazione individuale sarebbe stato difficile separare l'attività del singolo funzionario dall'operato complessivo del servizio e, inoltre, che la valutazione per unità avrebbe favorito la cooperazione ed il lavoro di squadra. Allo stesso modo, si è data preferenza ad un modello di *valutazione interna*, ritenendo che una valutazione esterna avrebbe provocato un forte rifiuto da parte del personale, come era già successo in esperienze precedenti ad altre Amministrazioni. La valutazione delle prestazioni dell'Amministrazione della Galizia risponde, sul piano teorico, ad un approccio del tipo "raggiungimento degli obiettivi", nel senso che valuta **il rendimento** in funzione del conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Per conoscere la situazione di partenza dell'unità, il sistema assume come metodologia di base la rilevazione sia di quanto viene prodotto, sia di quello che è necessario per favorire la produzione o la prestazione di servizi. In altre parole il sistema analizza i risultati ottenuti dall'unità, secondo i vari indicatori delle sue funzioni di base e le risorse impegnate per prodotto e/o unità organizzativa:

$$\frac{\text{risultati ottenuti (output)}}{\text{risorse utilizzate (input)}}$$

Il processo di valutazione delle prestazioni inizia con l'invio nel mese di gennaio di ogni anno, da parte dell'*Ispesione Generale dei Servizi*, a tut-

te le unità oggetto di valutazione (757), di un questionario in cui vengono indicati i dati che i rispettivi responsabili dovranno fornire entro i termini prestabiliti.

Il questionario è diviso in sette sezioni:

- Identificazione: denominazione dell'unità amministrativa.
- Incarico: breve descrizione del piano di lavoro dell'unità, che deve delineare le sue responsabilità complessive (ciò che viene fatto e perché).
- Principali funzioni: descrizione dettagliata delle principali mansioni realizzate dall'unità.
- Risorse impiegate (input): descrizione del costo di funzionamento dell'unità: personale, servizi esterni, consumi, materiale non soggetto a inventario, altre spese.
- Risultati ottenuti (output): descrizione dei risultati più significativi del lavoro svolto dall'unità durante l'anno. Viene espresso in indicatori di quantità, di qualità o di efficacia.
- Aree di attività determinanti: descrizione delle aree di attività in cui un buon risultato è stato raggiunto con esiti positivi nei termini stabiliti. Una loro corretta identificazione permette ai dirigenti di indirizzare sforzi e risorse verso le attività in grado di garantire per il futuro i migliori risultati nella gestione complessiva dell'unità. Queste aree rispondono al principio organizzativo secondo cui il 20% delle attività svolte conseguono l'80% dei risultati, mentre il rimanente 80% delle attività conseguono solo il 20%.
- Personale: elenco del personale appartenente all'unità e situazione in cui si trova: codice del posto di lavoro, denominazione, livello, categoria e scala gerarchica, vincoli giuridici.

Una volta identificate le risorse impiegate ed i risultati ottenuti (definizione della situazione di partenza dell'unità), nell'anno di esercizio sotto revisione, si procede alla selezione degli indicatori maggiormente in grado di esprimere l'operato dell'unità. Ad ognuno di questi indicatori viene assegnato un determinato peso, stabilito a seconda della sua importanza in rapporto al resto degli indicatori dell'unità.

Da questo momento in poi, il processo si snoda in tre fasi: **negozi-azione, convalida e approvazione dei risultati**.

Nella fase di **negozi-azione** dei risultati con i dirigenti, tenendo conto degli indicatori e del peso assegnato alle attività dell'unità, l'*Ispesione Generale dei Servizi* procede alla valutazione dei dati ottenuti. Successivamente, insieme ai responsabili dell'unità, definisce gli obiettivi di miglio-

ramento ed evoluzione dei carichi di lavoro. Tali obiettivi consentiranno di attestare il livello di risultati conseguiti (valore) dalle varie unità ogni anno. Viene realizzata una previsione di miglioramento per ogni indicatore nel termine di 2-3 anni, il che fornisce la base dello schema dei risultati.

Nella fase della **convalida**, lo schema dei risultati viene sottoposto all'approvazione del delegato del territorio in cui si trova l'unità, poi passa all'approvazione della *Commissione Centrale di Razionalizzazione* ed infine i componenti dell'unità vengono informati dei risultati ottenuti.

Nella fase finale, i risultati vengono presentati per l'**approvazione** alle *Commissioni di Valutazione* (una per ogni Dipartimento dell'Amministrazione), formate dal segretario generale di ogni Dipartimento, dal direttore generale dell'unità oggetto di valutazione, da un direttore generale, in rappresentanza degli altri dipartimenti, da un rappresentante sindacale e da un ispettore dei servizi, che non abbia partecipato all'elaborazione del rapporto di valutazione.

La Commissione di valutazione, tenendo conto del rapporto dell'*Ispedizione Generale dei Servizi* e dopo aver esaminato la documentazione presentata, valuta, dando un punteggio l'operato dell'unità, ed aggiunge le considerazioni che reputa opportune in relazione ad eventuali miglioramenti che possono essere richiesti.

Tale punteggio viene calcolato in funzione di cinque livelli di valutazione. Il livello 1 corrisponde al punteggio più alto, il livello 5 a quello più basso. All'interno di ogni livello vi è un grado superiore ed uno inferiore.

Livello	Grado	Punteggi
1	superiore	901-1000
	inferiore	801-900
2	superiore	701-800
	inferiore	601-700
3	superiore	501-600
	inferiore	401-500
4	superiore	301-400
	inferiore	201-300
5	superiore	101-200
	inferiore	0-100

Il responsabile dell'unità può presentare ricorso ordinario contro il punteggio risultante dalla valutazione al titolare del Dipartimento competente in materia di Funzione Pubblica.

Per quanto riguarda l'assegnazione del premio di produttività, (previsto dalla **L. 3/1995**, in cui si sono stabilite le principali linee del progetto di valutazione) è da rilevare che, per la prima volta durante l'esercizio 1999, è stato proposto un modello di incentivazione, con lo scopo di vincolare la retribuzione al rendimento dell'unità e non al rendimento individuale. In questo modo non si vuole disincentivare il lavoro di squadra e si vuole, invece, ricompensare quelle unità di lavoro che ottengono dei punteggi degni di nota. Tutto ciò è inteso a stimolare il raggiungimento di livelli di gestione sempre più alti.

Il premio di produttività è dato al personale dell'Amministrazione della Galizia in funzione dei risultati ottenuti. Potranno percepire il premio di produttività quelle unità che abbiano ricevuto dalla Commissione di valutazione dei punteggi che vanno dal livello 1 al livello 3. La quota annualmente disponibile per tali incentivi sarà divisa tra le varie unità in proporzione al costo del personale di ognuna, moltiplicato per l'indice corrispondente al punteggio assegnato: unità di livello 1 (costo x 8-10); unità di livello 2 (costo x 4-6) ed unità di livello 3 (costo x 1-2).

#### 9.4 Osservazioni

La messa in pratica del sistema di valutazione non lascia dubbi sul fatto che si tratti di un **sistema quantitativo**, puramente centrato sul rendimento e non sulla qualità della prestazione: la valutazione si basa fondamentalmente sulla misurazione della quantità di lavoro svolto da ogni unità, in funzione delle risorse disponibili (espressa mediante una semplice formula in cui il rendimento di un'unità corrisponde al valore prodotto dalle sue attività più rilevanti.) Per questo motivo, le principali critiche al sistema scaturiscono dal suo marcato approccio 'quantitativista', che lascia da parte gli aspetti qualitativi.

Un altro aspetto critico del sistema, di ordine pratico, riguarda il fatto che le varie unità esaminate devono portare a termine la raccolta dei dati, questo provoca dei problemi in quanto le attività lavorative quotidiane subiscono un rallentamento.

Per quanto riguarda l'accoglienza del sistema, le interviste realizzate tra il personale permettono di formulare delle osservazioni significative:

- il sistema è percepito come fonte di stress: poiché incide più sulla quantità che sulla qualità del lavoro, il ritmo di lavoro delle diverse unità viene alterato. Così, per esempio, i tempi tradizionalmente impiegati per

alcune attività, giudicati necessari per portare a termine un lavoro efficiente, sono stati abbreviati allo scopo di svolgere un numero maggiore di compiti in un minor lasso di tempo.

- Il personale reputa che il sistema non sia in grado, da solo, di identificare e contribuire a risolvere problemi organizzativi o funzionali. Si ha l'impressione che il sistema si limiti ad accumulare dati che non vengono poi utilizzati nel migliore dei modi per individuare gli eventuali errori gestionali.

- È opinione diffusa che attraverso il monitoraggio computerizzato dell'attività delle varie unità, ciò che ci si prefigge realmente è di controllare l'attività dei singoli.

- I funzionari ritengono che, se da un lato, attraverso i risultati conseguiti dalla propria unità, si possano ottenere aumenti retributivi, dall'altro gli straordinari necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati non riescono ad essere compensati adeguatamente dal premio di produttività.

In margine alle impressioni sul sistema espresse dai funzionari, si possono aggiungere le seguenti riflessioni conclusive:

- per quanto l'Amministrazione abbia tentato di chiarire e spiegare dettagliatamente ai funzionari gli scopi e le finalità del sistema, non ha adottato una metodologia adeguata a favorire il diffondersi della "cultura" della valutazione, intesa come introduzione e accettazione del concetto di valutazione quale opportunità di analisi e di crescita dell'individuo e dell'organizzazione.

- Si è constatato che l'idea di valutare il lavoro delle unità, con l'obiettivo di potenziare nel personale il senso di appartenenza al gruppo e al progetto portato avanti in comune, non è stata accompagnata da cambiamenti nelle sottoculture organizzative, all'interno delle quali valori come identificazione con il gruppo e impegno nel lavoro di squadra dovrebbero essere rafforzati.

- Non è chiaro in che modo il sistema intenda misurare la qualità del lavoro svolto (difatto, non esiste una definizione operativa e comprensiva della qualità del servizio), né quali procedure si debbano seguire per fissare gli obiettivi delle diverse unità.

- L'applicazione del premio di produttività risulta in un certo senso incoerente in un sistema che sottopone a valutazione esclusivamente le unità e non tiene conto del lavoro individuale, in relazione sia alla "quantità" che "qualità", dei traguardi raggiunti dal singolo individuo e delle modalità adottate (risultati e prestazione). Il rischio è che in tale sistema venga percepita una mancanza di equità che potrebbe portare ad una generale demotivazione.

In conclusione, si può affermare che il tentativo di implementare tale sistema di valutazione debba essere considerato meritorio per l'Amministrazione, tuttavia i suoi responsabili dovrebbero prevedere, in tempi brevi, la realizzazione di un auditing, con l'obiettivo di correggere gli errori individuati ed introdurre le necessarie modifiche. Nello stesso tempo, si dovrebbe fare lo sforzo di conciliare i progetti e gli obiettivi comuni delle varie unità con il lavoro dei suoi dipendenti e pensare di adottare un sistema di valutazione congiunta dell'unità con quella del singolo.

Infine, sarebbe importante intensificare le attività di formazione, attraverso le quali si potrebbe ottenere, da parte del personale, il sostegno al sistema di valutazione, dimostrando che esso è affidabile e che il modello teorico può essere coerente con la sua applicazione pratica.



## Bibliografia

- ANDERSSON P., SHAGER N.H., (1999) The reform of pay determination in the Swedish Public sector, in ELLIOT R., LUCIFORA C., MEURS D. (eds) *Public sector pay determination in the European Union* (London: Macmillan)
- ARBETSGIVARVERKETS, (2000) *Lone statistik 1999*, Goteborg
- ARGYRIS C., (1994) *Superare le difese organizzative* (Milano: Cortina Editore)
- D'ANGELLA F., ORSENIGO A. (a cura di), (1999) *La progettazione sociale* (Edizioni Gruppo Abele)
- DELLA ROCCA G., RAMPINO L., (1999) *Prima della contrattazione integrativa* (So-veria Mannelli: Rubbettino)
- FERRARI A., (1996) I sistemi di valutazione: complessità, problemi, orientamenti, in BORGOGNI L. *Valutazione e motivazione delle Risorse umane nelle organizzazioni* (Milano: F. Angeli)
- FERTONANI M., (2000) *Le competenze manageriali: dalla valutazione delle prestazioni e del potenziale alla valutazione delle competenze manageriali* (Milano: F. Angeli)
- GUNVALDEN J., (1999) Merit Pay for Top Civil Servants in the Central Government Administration Based on Management Contracts, in *La contractualisation dans le secteur public* (L'Harmattan)
- HOOD C., (1999) Individualised contracts for top public servants, in *La contractualisation dans le secteur public* (L'Harmattan)
- INGRAHAM P.W., (1993) *Of pigs in pokes and policy differences: an other look at pay-for-performance*, Public Administration Review, 53
- INLAND REVENUE, (1995) *Understanding pay*, Inland Revenue Publications
- LEVATI W., SARAO M.V., (1998) *Il Modello delle Competenze: un contributo originale per la definizione di un nuovo approccio all'individuo e all'organizzazione della gestione e nello sviluppo delle risorse umane* (Milano: F. Angeli)
- MAKINSON J., (1999a) *Incentive for change (Annexes)* (Public Service Productivity Panel)
- MAKINSON J., (1999b) *Incentive for change Rewarding performance in national government network*, (Public Service Productivity Panel)
- MARDSEN D., FRENCH S., (1998) *What a performance (Performance related pay in the public sector)*, (Centre for Economic Performance)

- MINISTERE DES FINANCES, (1995) *Le marchè de l'emploi dans le secteur public suédois*, (Stockholm: Drougges Konsult AB)
- MODERNISING GOVERNMENT, (1999) *Bringing in and bringing on the talent (Report to the meeting of Permanent Heads of Department, Sunningate)* (Cabinet Office)
- MODERNISING GOVERNMENT, (1999) *Civil Service Reform (Report to the Prime Minister from the Head of the Home Civil Service)* (Cabinet Office)
- MODERNISING GOVERNMENT, (1999) *Performance Management (Report to the meeting of Permanent Heads of Department, Sunningate)* (Cabinet Office)
- NORMANN R., (1992) *La gestione strategica dei servizi* (Milano: Etaslibri)
- OECD, (1995) *Budgeting for Results*
- OECD, (1997) *In Search of Results: Performance Management Practices*
- OECD, (1997) *Managing the Senior Public Service: a Survey of OECD Countries*
- OECD, (1997) *Modern Budgeting*
- OLIVETTI MANOUKIAN F., (1998) *Produrre servizi, lavorare con oggetti immateriali* (Bologna: Il Mulino)
- OSBORNE D., GAEBLER T., (1995) *Dirigere e governare* (Milano: Garzanti)
- PUMA, (1993) *Private Pay for Public Work. Performance related pay for the public sector managers* (OECD)
- PUMA, (1997) *Performance pay schemes for public sector managers: an evolution of the impacts* (OECD)
- RICHARD S., (1994) La Funzione Pubblica britannica dopo il 1979. I nuovi metodi di gestione delle risorse umane, in MENY Y., WRIGHT V., *La riforma amministrativa in Europa* (Bologna: Il Mulino)
- SENIOR CIVIL SERVICE, (1999) *Senior Civil Service performance review guidance*
- SHAGER N.H., ANDERSSON P., (1999) Recenti riforme del Governo centrale sulle politiche del lavoro e della retribuzione nell'Amministrazione Pubblica in Svezia, in DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (a cura di), *Razionalizzazione e Relazioni Industriali nella Pubblica Amministrazione* (Milano: F. Angeli)
- SWEDISH AGENCY FOR GOVERNMENT EMPLOYER, (1996) *Organizing government employers*, (Stockholm)
- SWEDISH AGENCY FOR GOVERNMENT EMPLOYER, (1997) *The central government sector*, (Stockholm)
- TG12, (1995) *The Guide* (Inland Revenue)
- WINCHESTER D., BACH S., (1999) Britan: The transformation of public service employment relations, in BACH S., BORDOGNA L., DELLA ROCCA G., WINCHESTER D. (eds), *Public Service Employment Relations in Europe*, (London: Routledge)

## Gli autori

BOUZAS LORENZO RAMÓN, Dipartimento di Sociologia e Scienze Politiche e dell'Amministrazione, Università di Santiago de Compostela.

BRUNOD MARCO, psicologo, consulente dello Studio APS (Studio di Analisi Psicosociologiche), ha condotto la progettazione e la sperimentazione del sistema di valutazione degli operatori delle scuole del Comune di Cremona.

CARIDI ANGELO, dal 1993 Presidente di Aquater (società del gruppo Snamprogetti) e Presidente del Consorzio Cepar Uno (a maggioranza Eni), che ha recentemente avviato la realizzazione della tratta Milano-Bologna della linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Roma.

DELLA ROCCA GIUSEPPE, sociologo esperto e consulente di organizzazione, insegna sociologia del lavoro e dell'industria all'Università della Calabria. È membro del Comitato di Direzione del Progetto Finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico".

GAMARRA BRIONES OSCAR, Dipartimento di Sociologia e Scienze Politiche e dell'Amministrazione, Università di Santiago de Compostela.

LANFRANCHI NICOLE, responsabile del Public Management Service (PUMA) dal 1992 al 1999. Dal 2000, Personnel Policy Officer at the International Civic Service Commission (ICSC) alle Nazioni Unite.

NUENO JOSEP NÚÑEZ, ricercatore della Fondazione Carlos Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals di Barcellona

RANDI GIUSEPPE, dal 1981 Responsabile, presso il Comune di Ravenna, del Settore Programmazione e Controllo; dal 1999 Direttore del Comune di Ravenna.

SISTERNAS XAVIER, ex Direttore della Fondazione Carlos Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals di Barcellona, attualmente dirigente dell'Ayuntamiento (Comune) di Barcellona.

TONINELLI SILVIA, responsabile del Servizio Politiche Educative del Comune di Cremona.

Finito di stampare nel mese di aprile 2001  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Questo volume è stato stampato su carta «Palatina» della Cartiera Miliani Fabriano



La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza progressivamente elaborati dall'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Essa contiene materiali realizzati anche grazie all'esperienza delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente alle iniziative di sostegno all'innovazione promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da esempi di realizzazioni;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *analisi e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi.