

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E STATISTICHE

Corso di laurea magistrale in
Economia Aziendale

Tesi di Laurea

**PERFORMANCE ORGANIZZATIVE E
SISTEMA PREMIANTE NEGLI ENTI LOCALI**

Relatore:
Chiar.mo Prof. Andrea Garlatti

Laureando:
Gabriele Marta

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

INDICE

Introduzione	pag. 9
Capitolo 1 – L’evoluzione della Pubblica Amministrazione	pag. 11
1.1 Introduzione	pag. 11
1.2 Evoluzione del ruolo dello stato nella società moderna	pag. 12
1.3 Il <i>New Public Management</i> e la <i>governance</i>	pag. 13
1.4. I diversi approcci disciplinari al tema del controllo nelle amministrazioni pubbliche	pag. 15
1.4.1 Approccio macroeconomico	pag. 15
1.4.2 Approccio politologico	pag. 16
1.4.3 Approccio giuridico	pag. 16
1.4.4 Approccio economico aziendale	pag. 16
1.5 Il modello classico e il controllo burocratico	pag. 17
1.6 Effetti del controllo burocratico	pag. 18
1.6.1 Selezione e sviluppo della dirigenza	pag. 18
1.6.2 Orientamento del sistema motivazionale	pag. 19
1.6.3 Distribuzione del potere organizzativo e forte sviluppo di forme di controllo esterno	pag. 19
1.6.4 Ingerenza per atti singoli	pag. 19
1.7 Il modello aziendale e il controllo manageriale	pag. 20
1.8 Le principali differenze tra controllo burocratico e controllo manageriale	pag. 21
1.9 Le relazioni tra i vari tipi di controllo	pag. 21
1.10 Le spinte al cambiamento negli enti locali	pag. 22
Capitolo 2 – Il pubblico impiego	pag. 23
2.1 Le aziende composte pubbliche e l’organismo personale	pag. 23
2.2 L’evoluzione del pubblico impiego	pag. 24

2.3	L'ambiente esterno all'ente e l'organismo personale	pag. 24
2.4	I sistemi di impiego	pag. 25
2.5	I fattori che influenzano il sistema di pubblico impiego	pag. 25
2.5.1	L'origine storica del rapporto di pubblico impiego	pag. 26
2.5.2	I criteri che caratterizzano il sistema occupazionale del pubblico impiego	pag. 27
2.5.3	L'idea di volano occupazionale	pag. 29
2.5.4	La distorsione dei sistemi di carriera	pag. 29
2.6	Sistemi di pubblico impiego chiusi e aperti	pag. 30
2.7	<i>Merit system</i> e <i>spoil system</i>	pag. 30
2.8	Il passaggio dal concetto di pianta organica a quello di dotazione organica	pag. 31
2.9	L'evoluzione futura della gestione del personale	pag. 32
Capitolo 3 – La valutazione delle prestazioni e la riforma Brunetta		pag. 35
3.1	L'attività di valutazione	pag. 35
3.2	Gli interventi normativi	pag. 36
3.3	La riforma Brunetta	pag. 37
3.3.1	I soggetti coinvolti	pag. 38
3.3.2	Il ciclo della performance: misurazione, valutazione e trasparenza	pag. 39
3.3.3	Definizione degli obiettivi: il Piano della performance	pag. 39
3.3.4	Misurazione e valutazione della performance	pag. 40
3.3.5	La fase della rendicontazione	pag. 41
3.3.6	Merito e premi	pag. 42
3.4	La riforma Brunetta e lo <i>spoil system</i>	pag. 43
3.5	Come implementare un sistema di valutazione negli enti locali	pag. 43
3.6	L'articolazione del processo di valutazione: fasi e tempi	pag. 45
3.7	Le caratteristiche che devono avere gli obiettivi per poter essere assegnati	pag. 46
3.8	La scelta della scala per la valutazione	pag. 47
3.9	Gli strumenti al servizio del processo di valutazione	pag. 47
3.10	Lo stato di attuazione della riforma Brunetta	pag. 48

3.11	Le nuove possibilità offerte dal contesto normativo	pag. 50
Capitolo 4 – L’assegnazione degli obiettivi e la scelta degli indicatori		pag. 53
4.1	Il livello di impegno nello svolgimento del lavoro	pag. 53
4.2	Il rapporto tra motivazione e performance	pag. 54
4.2.1	La teoria della speranza	pag. 55
4.2.2	La teoria dell’aspettativa-valenza	pag. 55
4.3	La definizione degli obiettivi	pag. 56
4.3.1	Obiettivi, aspettative di successo e prestazioni	pag. 58
4.3.2	Partecipazione dei lavoratori all’assegnazione degli obiettivi	pag. 58
4.3.3	Interviste di valutazione	pag. 58
4.4	Il ruolo della retribuzione nel sistema motivante in azienda	pag. 59
4.4.1	Alcune considerazioni	pag. 60
4.4.2	L’ammontare degli incentivi	pag. 61
4.4.3	Incentivi individuali e incentivi di gruppo	pag. 61
4.4.4	La giustizia sul lavoro	pag. 63
4.4.5	Conclusioni	pag. 63
4.5	Gli indicatori di performance	pag. 64
4.5.1	Conseguenze della correlazione tra performance e retribuzione	pag. 65
4.5.2	Alcune considerazioni sulla progettazione del sistema	pag. 66
Capitolo 5 – Caso: il sistema di valutazione della “Conca Tolmezzina”		pag. 69
5.1	L’Associazione Intercomunale “Conca Tolmezzina”	pag. 69
5.2	Storia del sistema di valutazione	pag. 70
5.3	Il contesto di riferimento	pag. 70
5.4	La logica del sistema di valutazione	pag. 71
5.5	I documenti alla base del sistema di valutazione della performance	pag. 72
5.5.1	Il Piano Esecutivo di Gestione	pag. 73
5.5.2	La Relazione sulla performance	pag. 74
5.6	Il sistema di valutazione dei comportamenti organizzativi	pag. 76
5.7	Il processo di valutazione	pag. 78
5.7.1	La valutazione iniziale e il monitoraggio in corso anno	pag. 78

5.7.2	La valutazione di fine anno	pag. 79
5.7.3	La valutazione dei valutatori	pag. 81
5.8	Il sistema di valutazione e il sistema premiale	pag. 81
5.8.1	La retribuzione di risultato	pag. 82
5.8.2	Le progressioni orizzontali	pag. 84
5.8.3	Il premio per l'efficienza	pag. 85
5.9	Intervista al Segretario Generale	pag. 86
5.9.1	Distribuzione degli incentivi al personale dipendente	pag. 87
5.9.2	Motivazione del personale	pag. 87
5.9.3	Complessità del sistema	pag. 88
5.9.4	Resistenze al processo di valutazione	pag. 88
5.9.5	Prospettive di evoluzione futura	pag. 88
	Conclusioni	pag. 91
	Bibliografia	pag. 93

Si ringrazia il Dott. Paolo Craighero, Segretario Generale del Comune di Tolmezzo e dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina"

INTRODUZIONE

In un contesto come quello attuale di riduzione delle risorse a disposizione del settore pubblico è fondamentale un significativo aumento dell'efficienza e della performance da parte della Pubblica Amministrazione. Per migliorare l'azione del settore pubblico le risorse umane costituiscono una leva fondamentale e la valutazione del personale rappresenta uno strumento attraverso cui è possibile raggiungere tale obiettivo. Un adeguato sistema di valutazione permette di fare emergere le reali performance dei dipendenti e per il personale più meritevole eventuali premi non sono svincolati dal merito; con l'attività di valutazione si possono inoltre indirizzare i comportamenti delle persone verso gli obiettivi dell'ente a cui appartengono.

Nel primo capitolo si analizza l'evoluzione del ruolo dello Stato che muta in funzione del periodo storico e del contesto sociopolitico. Successivamente, vengono analizzati i diversi approcci disciplinari al tema del controllo nelle amministrazioni pubbliche e si analizzano le differenze esistenti tra il modello di amministrazione classico e quello aziendale.

Il secondo capitolo riguarda il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, ponendo particolare attenzione ai fattori che influenzano le caratteristiche del pubblico impiego e alle possibili soluzioni per un rinnovamento delle politiche del personale.

Nel terzo capitolo si entra nel merito della riforma Brunetta che ha dato nuovo impulso al tema della valutazione del personale, per contrastare le lentezze e inadempienze con cui gli enti davano attuazione ai precedenti interventi legislativi sul tema della valutazione nelle amministrazioni pubbliche.

Nel quarto capitolo viene trattato il tema della motivazione sul lavoro e del suo rapporto con la performance. Viene posta particolare attenzione alle caratteristiche che devono avere gli obiettivi assegnati al personale e ai relativi indicatori; inoltre si analizza il collegamento tra retribuzione e performance.

Nel quinto capitolo viene analizzato il sistema di valutazione implementato nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" e le conseguenze che si sono avute dalla sua introduzione.

Capitolo 1

L'EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 Introduzione

Negli ultimi decenni il settore pubblico è oggetto di specifico interesse. Esistono molte motivazioni alla base di questa crescente attenzione nei confronti della Pubblica Amministrazione:

- il settore pubblico costituisce oltre il 50 per cento del PIL in alcuni Paesi europei e oltre un terzo del PIL negli USA, paradigma dell'economia di mercato;
- gli enti pubblici hanno spesso un basso livello di produttività e di efficienza, e questo rappresenta un importante punto di debolezza nella competizione tra differenti Stati e ambiti territoriali per attrarre nuovi investimenti e promuovere lo sviluppo di insediamenti produttivi;
- l'operato delle amministrazioni pubbliche incide notevolmente sulla qualità della vita dei cittadini; e si sostiene che la ricchezza di una nazione non può più essere misurata esclusivamente con il PIL ma anche con altri indicatori come la qualità dei consumi collettivi; ad esempio, viene dato rilievo alla qualità dei servizi pubblici erogati, alla sicurezza, alla presenza di asili nido e di strutture per anziani, alla qualità dell'ambiente e dell'aria: tutto ciò è di competenza del settore pubblico;
- al settore pubblico oggi viene assegnato un numero maggiore di compiti e in un contesto in cui le risorse a disposizione sono in diminuzione, per rispondere alle esigenze dei cittadini è necessario razionalizzare e ottimizzare l'impiego delle stesse.¹

¹ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

Nel corso degli ultimi anni si sono intraprese delle azioni con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, rendere la Pubblica Amministrazione più efficace ed efficiente, dare maggiore credibilità e legittimazione agli operatori, rendere la propria azione più trasparente nei confronti dei cittadini.²

1.2 Evoluzione del ruolo dello Stato nella società moderna

Le amministrazioni pubbliche e la concezione dello Stato e delle sue funzioni mutano a seconda del periodo storico, del contesto sociopolitico e in funzione dell'evoluzione dei bisogni della società. Si possono individuare quattro fasi.

Nella prima fase si parla di modello di “stato dei diritti formali”, in cui la funzione fondamentale della Pubblica Amministrazione è quella di dare applicazione alle leggi e garantire l'esercizio dei diritti. Lo Stato si occupa della difesa, della sicurezza interna e dell'amministrazione della giustizia. In questa fase lo Stato ha anche la funzione di produrre beni collettivi, cioè quei beni, indivisibili e non esclusivi nell'uso, che al privato non interessa produrre e che non si scambiano sul mercato. Lo Stato interviene nel sistema economico in modo circoscritto, limitandosi ad effettuare il prelievo tributario, a gestire il patrimonio collettivo e a governare la società da una posizione sovraordinata.

Nella seconda fase si ha lo “stato sociale del benessere”, in cui le amministrazioni pubbliche hanno il compito di garantire diritti sostanziali a contenuto economico, cioè hanno l'onere di soddisfare bisogni di pubblica utilità e di pubblico interesse. Si parla, infatti, di “*welfare state*”. Lo Stato agisce su due aree: da una lato, compie azioni di redistribuzione e riallocazione della ricchezza con finalità perequative, cioè imposta un sistema di tassazione basato sul principio della capacità contributiva e informato al criterio della progressività; dall'altro, interviene nell'economia promuovendo delle politiche economiche anticongiunturali, basate su cospicui interventi di spesa pubblica come suggeriscono le teorie keynesiane. In questa fase lo Stato è una sorta di imprenditore, cioè agisce nei vari settori dell'economia avvalendosi di imprese a capitale pubblico.

Nella terza fase si parla di “stato dei servizi”, in cui le amministrazioni pubbliche producono direttamente beni e servizi anche erogati a titolo gratuito o con il corrispettivo

² GARLATTI A., PEZZANI F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano, Etas, 2001.

di tariffe o prezzi politici, inferiori a quelli di mercato; gli enti pubblici hanno una configurazione tecnica-organizzativa del tutto simile a quella che hanno le imprese. Grazie all'aumento della pressione fiscale, inizialmente c'è un'ampia disponibilità di risorse finanziarie; quest'ultime però diventano poi carenti, a causa di una domanda di servizi pubblici in crescente espansione e di una intolleranza ad un ulteriore aumento del livello di tassazione; inoltre, i servizi non hanno un buon livello qualitativo. Così ci si rende conto che è necessario circoscrivere e selezionare le aree di intervento della funzione pubblica, limitandosi ai soli settori in cui per l'operatore privato non è conveniente agire; e tali interventi devono essere organici e coordinati fra loro, per essere efficaci. Si evidenzia, inoltre, l'esigenza di raggiungere una maggiore produttività e qualità nell'attività delle amministrazioni pubbliche.

I problemi incontrati nella terza fase impongono un ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia. Nella quarta fase, infatti, si parla di "stato delle regole" e si ha una privatizzazione dei servizi pubblici. La Pubblica Amministrazione ha la funzione non tanto di produrre beni e servizi piuttosto ha l'onere di intervenire regolando il funzionamento del mercato e controllando il rispetto delle regole da parte di tutti gli attori. In questa fase, infatti, si ha la privatizzazione di molte aziende a capitale pubblico; lo Stato è regolatore dell'attività economica, interviene per favorire la concorrenza fra imprese e per garantire i diritti dei consumatori e contrasta l'affermazione di monopoli per mezzo dell'Autorità Antitrust. In questa fase si consolida anche la consapevolezza che è necessario aumentare l'efficienza e la produttività del comparto pubblico; le scelte devono tenere conto dell'equilibrio economico del sistema, usando principi di razionalità economica.³

1.3 Il *New Public Management* e la *governance*

Nella quarta fase dell'evoluzione del ruolo dello Stato emerge un nuovo modello di gestione del settore pubblico definito *New Public Management* (NPM). Questo paradigma, da fine anni Settanta fino agli anni Novanta, emerge in paesi di *common law* come risposta alle critiche al settore pubblico, dopo l'elezione negli Stati Uniti di Ronald

³ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

Reagan (1980) e in Gran Bretagna con il governo conservatore guidato da Margaret Thatcher (1979). Le principali critiche all'apparato pubblico avevano ad oggetto le eccessive dimensioni e lo sperpero delle risorse; si interveniva anche in settori dove non era necessario; si erogavano servizi inefficienti e c'era bassa produttività. Tra gli anni Ottanta e metà degli anni Novanta in Paesi come Australia, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Stati Uniti ogni servizio pubblico che potenzialmente poteva essere erogato anche dal settore privato viene privatizzato. Successivamente il fenomeno interessa anche altri Paesi, fra cui l'Italia. Con il *New Public Management*:

- si sostiene che per rilanciare il sistema economico è necessario avere un settore pubblico più efficiente e produttivo, e ciò è possibile assumendo a guida degli enti manager provenienti dal privato con il compito di portare notevoli cambiamenti;
- al fine di selezionare l'offerente dei servizi pubblici bisogna introdurre delle gare competitive che tengano conto del prezzo, del rapporto tra la qualità e il prezzo del servizio erogato e delle regole certe che garantiscano l'adempimento contrattuale; inoltre si fa ricorso a forme contrattuali *contracting out* e *contracting in*⁴ per l'erogazione dei servizi;
- si introducono sistemi di misurazione e valutazione delle performance, attraverso indicatori di efficacia dei servizi, di efficienza nell'impiego delle risorse e di economicità della gestione;
- si introducono sistemi di reporting che consentano di comprendere gli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati in partenza e che permettano di ottenere informazioni più tempestive e più utili;
- si cerca di avere un'organizzazione delle risorse umane con più mobilità e flessibilità la cui retribuzione sia commisurata ai risultati e al merito.

Con il *New Public Management* non sempre si ottengono i risultati sperati, a causa di una cultura radicata ostile al cambiamento. Si sostiene che il modello manageriale deriva da un modello di business privato che limita l'applicabilità nel settore pubblico.⁵

⁴ Nelle forme *contracting out* i servizi sono affidati a soggetti esterni all'amministrazione, a soggetti privati o misti pubblico-privato; nelle forme *contracting in* i servizi sono affidati a dipendenti delle amministrazioni o a unità organizzative della stessa o di altre amministrazioni (quindi interne al settore pubblico) ma sono sempre definiti a priori e contrattualmente quantità, qualità e condizioni dei servizi, costi, attribuzione dei risparmi eventualmente conseguiti: gli affidatari dei servizi sono stimolati a migliorare la produttività e l'efficienza, in quanto ne traggono vantaggi di tipo economico.

⁵ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

Quindi emerge un nuovo approccio, e si passa dal *government* (modello di governo diretto sia nella definizione delle politiche pubbliche che nell'erogazione dei servizi) al paradigma di *governance*; quest'ultimo modello emerge alla fine degli anni Novanta; è un modo di governare non gerarchico, in cui soggetti privati partecipano alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Si cerca di creare consenso attorno alle scelte pubbliche ed è importante la capacità di contemperare le esigenze di portatori di interesse (*stakeholders*) distinti provenienti dall'ambiente economico e sociale esterno. Ad esempio, ci può essere la collaborazione diretta tra autorità pubbliche, sindacati e aziende per negoziazioni tripartite, come avviene in Svezia, Norvegia, Austria, Italia, Germania, Irlanda, Olanda, come per la contrattazione collettiva: il vantaggio è avere una politica pubblica condivisa e implementabile. Altro caso sono i network misti di attori pubblici e privati, per esempio nel settore delle telecomunicazioni, nella ricerca scientifica e tecnologica, nella sanità e nei servizi sociali. C'è poi l'ipotesi in cui soggetti privati svolgono funzioni regolative nell'interesse pubblico, quali gli accordi ambientali volontari, i sistemi di eco-certificazione, i codici di condotta e i sistemi di certificazione di qualità.

1.4 I diversi approcci disciplinari al tema del controllo nelle amministrazioni pubbliche

L'attività di controllo viene generalmente effettuata sia per verificare i risultati raggiunti e quelli in corso di formazione sia per fare in modo che questi siano conseguiti in modo duraturo nel tempo. Esistono quattro diversi approcci al tema del controllo: approccio macroeconomico, approccio politologico, approccio giuridico e approccio economico aziendale.⁶

1.4.1 Approccio macroeconomico

Secondo questa impostazione, l'attività di controllo è sinonimo di controllo della spesa pubblica tramite vincoli, cioè l'attenzione viene posta alle risorse finanziarie acquisite ed impiegate, in riferimento al settore pubblico nel suo complesso, oppure a specifiche realtà

⁶ GARLATTI A., PEZZANI F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano, Etas, 2001.

di esso. È un controllo sugli input e sulle risorse in entrata e, concretamente, vengono fissati tetti di spesa, vincoli tra certe tipologie di entrate e di spese, limiti al turnover del personale, vincoli alla struttura della spesa. Tale orientamento è tipico dell'amministrazione centrale dello Stato.

1.4.2 Approccio politologico

Secondo l'approccio politologico l'oggetto del controllo è la valutazione dei risultati ottenuti dall'azione amministrativa e la verifica del soddisfacimento dei bisogni pubblici; questi ultimi si modificano in relazione al periodo storico e al contesto di riferimento. Secondo questa impostazione, quindi, il controllo nella Pubblica Amministrazione non significa porre attenzione alle risorse in entrata ma è sinonimo di valutazione delle politiche pubbliche. Ci si focalizza sull'*outcome*, cioè si analizza l'effetto di alcune azioni pubbliche, confrontando una situazione precedente e successiva rispetto ad un determinato intervento. Tale approccio è radicato nel mondo anglosassone.

1.4.3 Approccio giuridico

Questo approccio concepisce la Pubblica Amministrazione come una "macchina" che deve funzionare secondo certe regole e procedure definite e codificate a priori. L'attività di controllo è sinonimo di verifica della conformità dell'azione amministrativa alle norme e alle procedure stabilite *ex ante*. In Italia questo è l'orientamento al controllo più consolidato e si sviluppa a partire dalla formazione dei primi Stati nazionali e delle burocrazie. A differenza dei primi due approcci, l'oggetto del controllo non riguarda né le risorse in entrata, né i risultati ottenuti dalle politiche pubbliche, ma l'insieme delle attività (cioè il processo) che compie la Pubblica Amministrazione.

1.4.4 Approccio economico aziendale

Secondo questo approccio, che è il più recente, il controllo può essere definito come l'attività che cerca di giungere ad una efficiente realizzazione dei processi economici e delle finalità aziendali, con un continuo confronto tra obiettivi e risultati. Da un lato si valutano la coerenza delle alternative possibili ed in corso di attuazione; dall'altro gli operatori aziendali vengono stimolati all'ottenimento degli obiettivi prefissati. Secondo questo approccio il controllo degli enti pubblici non si occupa solo degli input, ma del confronto tra input e output. A differenza degli approcci macroeconomico e giuridico, inoltre, la Pubblica Amministrazione non è una "scatola nera" per cui agendo sulle

variabili in ingresso (le risorse e le norme) si ottengono automaticamente determinati risultati. Come confermano alcune analisi empiriche, a parità di norme e di risorse a disposizione, i risultati ottenuti sono assai diversi tra loro, a seconda delle variabili ambientali e di quelle interne all'azienda pubblica.

Ciò che differenzia sensibilmente gli approcci macroeconomico, politologico e giuridico da quello economico aziendale è che, mentre secondo i primi la Pubblica Amministrazione è un sistema unitario ed indistinto, governabile in maniera deterministica, secondo l'approccio economico aziendale, invece, l'apparato pubblico è visto come un sistema di aziende autonome e l'equilibrio complessivo si ottiene solo se sono in equilibrio ognuna delle singole aziende che lo compongono.

1.5 Il modello classico e il controllo burocratico

Esistono due modelli di amministrazione a cui corrispondono altrettanti tipi di controllo; il modello classico si avvale di un controllo di tipo burocratico mentre nel modello aziendale si ha un controllo di tipo aziendale o manageriale.

Il modello burocratico nasce tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, quando si sviluppano le prime burocrazie professionali e gli apparati statali. Secondo tale concezione, la Pubblica Amministrazione è formata da tre elementi costitutivi: gli organi politici, gli organi tecnici (cioè l'amministrazione, che è formata da apparati e risorse) e i cittadini. Il modello di amministrazione classico ha tre caratteristiche: è un modello chiuso, formale e neutrale.

Il modello è chiuso perché gli obiettivi sono scelti con sola razionalità politica, si ha una separazione tra la sfera politica e quella dell'amministrazione. Alla base c'è l'idea secondo cui la politica è la scienza dei fini mentre l'amministrazione è la scienza dei mezzi, cioè la politica deve individuare i desideri e le esigenze dei cittadini e scegliere i provvedimenti da attuare per dare una risposta a tali bisogni; l'apparato amministrativo, che è l'organo tecnico e competente, deve concretamente trasformare con la propria azione l'obiettivo in risultato. Ogni interferenza tra l'organo tecnico e l'organo politico è impropria e negativa. Gli organi politici hanno l'onere di stabilire con propri atti le regole di comportamento degli organi tecnici ma non è poi possibile alcun intervento degli organi politici sulla struttura amministrativa, né tra quest'ultima e i cittadini.

Il modello è formale nello svolgimento delle attività, in quanto l'azione amministrativa viene formalizzata tramite norme e procedure codificate e rigide.

Il modello è neutrale, in quanto l'organizzazione interna è indipendente rispetto agli obiettivi e alle strategie perseguite.

Per fare in modo che il corpo tecnico trasformi certi obiettivi in risultati l'organo politico codifica una procedura amministrativa, per limitare la discrezionalità della struttura tecnica. Il modello di amministrazione burocratico funziona bene per lo svolgimento di attività autoritative, cioè per quelle situazioni in cui la Pubblica Amministrazione si trova in una posizione sovraordinata rispetto al cittadino (per esempio per espropriare un terreno); è meno indicato per l'erogazione di un servizio. Il modello burocratico è adatto a condizione che le attività siano semplici, ripetitive e standardizzabili; ma molte delle attività che svolge nel mondo contemporaneo la Pubblica Amministrazione sono invece mutevoli e particolarmente complesse.

1.6 Effetti del controllo burocratico

Il controllo di tipo burocratico all'interno del modello di amministrazione classico ha prodotto nel tempo numerose conseguenze.⁷

1.6.1 Selezione e sviluppo della dirigenza

Nel modello di amministrazione classico è richiesta la capacità di rispettare le procedure definite a priori, e non la professionalità e le competenze che permettano di conoscere e dominare i processi gestionali. Il dirigente di un settore viene spesso spostato da un settore di attività ad un altro, senza tenere conto della sua conoscenza sui processi gestionali del contesto che governa, proprio perché non gli vengono richieste competenze sull'attività di gestione ma esclusivamente gli viene chiesto di rispettare le procedure e le regole. Il dirigente è vincolato da queste ultime e ha il compito di assicurare la corrispondenza tra atti e procedure; non ha la possibilità, date certe risorse, di combinalo a propria discrezione, in ottica di un miglioramento dei risultati e dell'efficienza dei

⁷ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

processi. E questa difficoltà all'orientamento ai risultati diventa un serio ostacolo in un contesto di elevato dinamismo delle variabili interne ed esterne all'azienda pubblica.

1.6.2 Orientamento del sistema motivazionale

Il controllo burocratico verifica la conformità dell'azione amministrativa alla procedura e quindi viene data più attenzione alla forma degli atti piuttosto che alla loro sostanza. Vengono puntiti gli errori formali e non vengono premiati i risultati sostanziali. Ogni deviazione dalle procedure stabilite comporta rischi e sanzioni. Il sistema premi-punizioni è squilibrato in quanto stimola comportamenti difensivi e conservativi, e non attivi, con la conseguenza di demotivare gli operatori verso l'obiettivo di una Pubblica Amministrazione più efficiente ed efficace.

1.6.3 Distribuzione del potere organizzativo e forte sviluppo di forme di controllo esterno

A causa dell'attività definita tramite procedure e scomposta in più fasi, a volte ognuna a carico di uno specifico ufficio, si generano forme di potere inceppativo, cioè gli organi bloccano i processi se le procedure non sono state rispettate correttamente: si ha cioè un orientamento all'impedimento. Gli operatori non hanno una responsabilità esplicita di risultato verso i cittadini e questo modo di agire consolidato nel tempo diventa cultura organizzativa e paralizza l'attività degli enti. Inoltre, una conseguenza del controllo burocratico è l'istituzione di organismi esterni, posti al di fuori della struttura organizzativa, per rispettare il principio dell'imparzialità dei controlli e della distinzione tra controllore e controllato.

1.6.4 Ingerenza per atti singoli

La complessità gestionale dei processi all'interno delle amministrazioni pubbliche è notevolmente aumentata nel corso del tempo, a causa dei cambiamenti dei bisogni pubblici da soddisfare. All'aumento di tale complessità si è risposto con l'aumento del numero dei controlli della stessa specie, cioè con una proliferazione dei controlli formali. Ciò ha comportato rallentamenti significativi dell'attività gestionale e un allungamento dei tempi, compromettendo la funzionalità dell'amministrazione. A causa di questa inefficienza dell'organo tecnico nella realizzazione dei programmi elettorali l'organo politico, per cercare di rispondere comunque alle richieste dei cittadini, è intervenuto nell'attività tecnica degli enti con un'ingerenza per atti singoli, con lo scopo di soddisfare

le richieste della propria base elettorale. Questo modo di operare, tuttavia, è inaccettabile, in quanto da un lato va contro il principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa e, dall'altro, provoca demotivazione e deprofessionalizzazione negli apparati amministrativi.

Si può concludere affermando che i controlli di tipo burocratico oggi sono profondamente inadeguati nella Pubblica Amministrazione perché sono diventati anacronistici, a causa della diversificazione, complessità e variabilità dei processi gestionali degli enti, assai diversi da quelli di un secolo fa, quando c'erano processi molto più semplici e modellizzabili.

1.7 Il modello aziendale e il controllo manageriale

Si è detto che il modello classico è chiuso, formale e neutrale. Il modello aziendale, al contrario, si contraddistingue per essere aperto, sostanziale e strumentale.

Nel modello classico gli organi politici individuano i programmi, attraverso il consenso e la razionalità politica; ma non è detto che gli obiettivi scelti dai politici siano realizzabili, quando ci si confronta con la realtà. Si dice che il modello aziendale è aperto, perché nella traduzione delle strategie di intervento in obiettivi specifici bisogna tenere conto delle effettive condizioni di fattibilità organizzativa e gestionale.

Il modello aziendale è un modello sostanziale in quanto, pur nel rispetto delle leggi, non è importante rispettare procedure codificate e rigide, ma è fondamentale avere un orientamento all'efficiente impiego delle risorse e al conseguimento degli obiettivi e dei risultati prefissati.

Il modello aziendale è un modello strumentale, perché la struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione non è svincolata e neutrale rispetto alla strategia ma è strumentale rispetto ad essa; se cambia la strategia e il contesto devono cambiare anche la struttura e i meccanismi operativi. Il controllo di tipo aziendale, infatti, si dice che è quell'attività di analisi, valutazione e decisione per mantenere in linea la strategia con la struttura.

Il controllo manageriale, che comporta un modello aziendale di amministrazione, è quindi un'attività tipica e caratterizzante della dirigenza e consiste nell'effettuazione di analisi, fondate su misurazioni relative ai risultati globali o parziali della gestione, finalizzate alla formulazione di giudizi sugli andamenti aziendali e sulla conseguente adozione di

interventi. Si correlano le unità organizzative, gli obiettivi e le risorse a disposizione e si verifica periodicamente la convenienza delle alternative prescelte e in corso di attuazione.

1.8 Le principali differenze tra controllo burocratico e controllo manageriale

Le due logiche di controllo presentano significative differenze, qui di seguito riassumibili:

- nel controllo burocratico si analizzano singoli atti, separatamente considerati, e si verifica la loro correttezza formale; nel controllo manageriale, invece, le operazioni e i processi vengono considerati nella loro unitarietà e interdipendenza e si pone l'attenzione sull'efficiente impiego delle risorse, sull'efficacia dell'azione amministrativa e sull'economicità della gestione;
- nel controllo burocratico è importante avere comportamenti uniformi, consolidati e rispettosi delle norme; in quello manageriale è premiata la creatività e la sperimentazione di nuovi sistemi gestionali che consentano di avere un'amministrazione più funzionale;
- in contesti ambientali in lenta e lineare evoluzione e nello svolgimento di funzioni di garanzia (certificazioni, autorizzazioni) è opportuno un controllo di tipo burocratico; in un contesto ambientale dinamico è migliore un controllo di tipo manageriale.⁸

1.9 Le relazioni tra i vari tipi di controllo

Il controllo burocratico (ispirato al principio di legalità) si occupa della gestione legale delle risorse pubbliche; il controllo manageriale (ispirato al principio di economicità) fa in modo che le risorse siano impiegate in modo efficiente ed efficace; il controllo politico-istituzionale (ispirato da finalità politiche) valuta la validità degli interventi, cioè verifica se i bisogni percepiti dai cittadini in un dato momento sono stati realmente soddisfatti. Concludendo, sviluppando maggiori forme di controllo manageriale è possibile

⁸ GARLATTI A., PEZZANI F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano, Etas, 2001.

semplificare i controlli tradizionali e rafforzare un controllo di tipo politico-istituzionale che valuta se si è ottenuto l'*outcome*, cioè il risultato finale.

1.10 Le spinte al cambiamento negli enti locali

Dagli anni Novanta ci sono state delle pressioni all'introduzione di forme di controllo di tipo economico-aziendale:

- con la Legge 142/90 e successivamente con il D.lgs. 29/93 si introduce una separazione tra politica e dirigenza nell'esercizio delle funzioni: all'organo politico spettano le decisioni di indirizzo e controllo, mentre la dirigenza, sulla base delle risorse messe a disposizione, ha il compito di gestire queste ultime e di compiere gli atti di gestione;
- nel 1997 si introduce nei Comuni la figura del Direttore Generale, il quale riceve dalla Giunta gli obiettivi;
- elezione diretta del rappresentante dell'organo esecutivo, che ha rafforzato il controllo per obiettivi;
- nella struttura retributiva della dirigenza c'è stata l'introduzione della retribuzione di risultato;
- con il D.Lgs. 286/99 c'è stato un riordino della disciplina dei controlli;
- con la riforma contabile del 1995 sono stati introdotti la responsabilizzazione economica e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), che è il budget degli enti locali e che formalizza le risorse e gli obiettivi assegnati ai funzionari.

Tuttavia, di fronte a queste spinte al cambiamento esistono numerosi problemi applicativi e resistenze: le novità vengono percepite come degli adempimenti, e non come uno stimolo al miglioramento del funzionamento degli enti.

Capitolo 2

IL PUBBLICO IMPIEGO

2.1 Le aziende composte pubbliche e l'organismo personale

Le persone perseguono molteplici fini tra cui il soddisfacimento dei bisogni. Le attività economiche, cioè attività di produzione e di consumo di beni e servizi, si svolgono grazie al loro lavoro all'interno di specifici istituti. L'istituto è una realtà che viene studiata in termini interdisciplinari e l'azienda è l'ordine economico dell'istituto.¹

Ci sono quattro classi di istituti a cui corrispondono altrettante aziende: all'istituto famiglia corrisponde l'azienda familiare di consumo e di gestione patrimoniale, all'istituto impresa corrisponde l'azienda di produzione, all'istituto Stato corrisponde l'azienda di pubblica amministrazione (azienda composta pubblica) e, infine, all'istituto non profit corrisponde l'azienda non profit.

Per quanto riguarda l'istituto Stato, esso si articola negli istituti pubblici territoriali Stato, Regioni, Province e Comuni. Si parla di aziende composte pubbliche perché in queste si svolgono sia processi economici di produzione di beni (soprattutto servizi) pubblici, sia processi di consumo (da parte dei cittadini che fanno parte degli istituti pubblici territoriali). Il fine economico immediato delle aziende composte pubbliche è da un lato la produzione ed il consumo di beni pubblici e dall'altro la remunerazione dei prestatori di lavoro.

Le aziende sono costituite da un insieme di elementi che interagiscono fra loro: le combinazioni economiche, l'organismo personale, il patrimonio, l'assetto organizzativo e l'assetto tecnico. Nelle aziende pubbliche un elemento fondamentale è quindi l'organismo personale, che deve essere costantemente presidiato in quanto per il perseguimento dei fini istituzionali è necessario avere un'adeguata organizzazione del lavoro e una efficace politica del personale.

¹ AIROLDI G., BRUNETTI G., *Corso di economia aziendale*, Bologna, Mulino, 2005.

2.2 L'evoluzione del pubblico impiego

I dipendenti pubblici costituiscono una componente rilevante nell'attività della Pubblica Amministrazione, in quanto la loro professionalità incide direttamente sulla qualità dei servizi erogati, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione, l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria². In generale, salvo poche eccezioni, successivamente alla Seconda Guerra Mondiale il pubblico impiego è cresciuto in tutti i Paesi sviluppati, aumentando il peso della spesa pubblica in rapporto al PIL. Negli anni Ottanta la dinamica del pubblico impiego ha cominciato a modificarsi in seguito a politiche di privatizzazione. A causa dei disequilibri finanziari si sono intraprese politiche di stabilizzazione o di riduzione dei dipendenti pubblici ma con mezzi alternativi al licenziamento; si è cioè cercato di ridurre la spesa per il personale tramite strumenti quali l'orario ridotto, l'occupazione part-time, il pensionamento anticipato.

2.3 L'ambiente esterno all'ente e l'organismo personale

Ogni ente locale si relaziona con l'ambiente di riferimento esterno secondo una logica di sistema aperto³, perché il singolo ente costituisce una parte il cui funzionamento dipende da un sistema molto più ampio. L'ambiente all'esterno dell'ente locale è quindi una variabile indipendente mentre il singolo ente rappresenta la variabile dipendente, in quanto è condizionata e influenzata da ciò che avviene nell'ambiente esterno. Qui sono presenti una serie di fattori che condizionano le dinamiche interne all'ente: fattori socio-ambientali, fattori economici, fattori politico-istituzionali, e fattori tecnologici e organizzativi. Di conseguenza, i cambiamenti nell'ambiente circostante hanno un impatto diretto sull'ente. Quest'ultimo reagisce di conseguenza e si modifica e, fra tutte le risorse dell'ente, le risorse umane sono quelle veramente strategiche, perché sono le risorse che utilizzano tutte le altre e che condizionano i risultati dell'ente. Le risorse umane devono essere continuamente analizzate ed è necessario ottimizzare il rapporto tra il sistema degli obiettivi da raggiungere e il sistema delle risorse professionali disponibili nell'ente.

² RUFFINI R, VALOTTI G., *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Milano, Egea, 1994.

³ BIANCO A, DI FILIPPO A., LAEZZA M., *La gestione del personale negli Enti Locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2000.

2.4 I sistemi di impiego

I sistemi di impiego sono caratterizzati sia da regole generali, uniformi e non derogabili dalle parti, sia da condizioni particolari che possono essere definite a discrezione delle parti. A seconda dell'istituzione-azienda in cui si svolge l'attività lavorativa si possono individuare due tipi di sistemi di impiego: da un lato c'è il sistema di impiego privato, in cui il rapporto di lavoro si instaura con soggetti giuridici privati, solitamente le imprese; dall'altro c'è il sistema di pubblico impiego, in cui il datore di lavoro è un soggetto giuridico pubblico, tipicamente gli enti pubblici; il pubblico impiego è il sistema generale di condizioni che regolano i rapporti del personale con le amministrazioni e aziende pubbliche.

Le differenze tra i due sistemi di impiego appaiono più o meno accentuate, a seconda dei Paesi. In alcuni, i due sistemi sono separati a causa di pesanti tradizioni storiche e di una forte concezione istituzionale; chi inizia la propria attività lavorativa in un sistema, solitamente è disincentivato a passare all'altro sistema perché, per esempio, non viene riconosciuta l'anzianità pregressa e non si tiene conto della professionalità acquisita nel tempo. In altri Paesi esistono poche differenze tra i due sistemi ed è più facile e frequente il passaggio da un sistema all'altro. Esistono poi sistemi di impiego intermedi e misti, in cui ci sono sia elementi dell'impiego privato che pubblico quali, ad esempio, i rapporti con enti privati di diritto pubblico. In molti Paesi, fra cui l'Italia, in questo periodo esistono forti spinte verso la ricerca di un'omogeneizzazione dei sistemi di impiego e di un superamento delle differenze che li contraddistinguono. In Italia questa tendenza è iniziata con la riforma di privatizzazione del pubblico impiego del D.lgs. 29/1993.

2.5 I fattori che influenzano il sistema di pubblico impiego

Esistono una serie di fattori che, specialmente in Italia, influenzano le caratteristiche del pubblico impiego, quali:

- l'origine storica del rapporto di pubblico impiego;
- i criteri che caratterizzano il sistema occupazionale del pubblico impiego;
- l'idea di volano occupazionale;

- la distorsione dei sistemi di carriera.⁴

2.5.1 L'origine storica del rapporto di pubblico impiego

Il rapporto di pubblico impiego trae origine dalla figura del pubblico ufficiale, che era colui che era chiamato a ricoprire un pubblico ufficio, cioè un insieme di poteri sovraordinati esercitati in nome e per conto di una comunità organizzata socialmente e politicamente (nei diversi periodi storici, in nome e per conto della tribù, delle comunità locali o del sovrano). La criticità di tale paradigma è che nel tempo il sistema dei diritti-doveri del pubblico ufficiale è stato esteso, almeno in parte, alla generalità dei dipendenti pubblici, per i quali il sistema di garanzie aveva però perso di significato.

Affinché il pubblico ufficiale possa esercitare adeguatamente i suoi poteri:

- deve essere selezionato sulla base di un procedimento comunemente e diffusamente accettato e considerato oggettivo, infatti solitamente viene scelto attraverso il pubblico concorso e sulla base di un particolare percorso di studi;
- deve essere messo nelle condizioni di esercitare i poteri conferitigli con piena autonomia di giudizio, indipendenza da possibili condizionamenti e neutralità nei confronti di tutti i membri della società; per garantire il rispetto di questi principi il pubblico ufficiale non può essere licenziato, non può essere rimosso o trasferito arbitrariamente dall'ufficio o carica che ricopre senza il proprio consenso, il proprio giudizio è insindacabile (come nel caso dei magistrati), ha un trattamento retributivo tale da evitare condizionamenti di tipo economico; inoltre, la carriera è legata a criteri oggettivi (ad esempio l'anzianità) e la remunerazione non è soggetta a giudizi discrezionali;
- deve attenersi a certe regole di comportamento quali l'imparzialità nell'esercizio dei poteri, la segretezza e il non utilizzo delle informazioni acquisite in ragione dell'ufficio svolto (segreto d'ufficio) e a volte è tenuto a pronunciare un giuramento di fedeltà verso valori e principi morali di comportamento; il pubblico ufficiale può avere accesso ai pubblici uffici solo se non è stato condannato, se ha una certa età e se è in possesso di determinati titoli di studio, se non è iscritto a partiti politici;

⁴ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

- è assoggettato a forme di controllo sociale del tutto particolari che danno origine a specifiche responsabilità, quali ad esempio la responsabilità amministrativa e contabile per la gestione del denaro pubblico, o che portano a identificare particolari reati quali la concussione, il peculato, l'omissione di atti di ufficio, l'abuso di poteri, l'interesse privato in atti d'ufficio, o che producono aggravanti come nel caso di corruzione, omissione di denuncia di fatti illeciti, falso ideologico.

La figura del pubblico ufficiale con il passare del tempo è entrata in crisi, a causa dell'estensione del sistema di garanzie e tutele speciali dei pubblici uffici a funzioni diverse da quelle del pubblico ufficiale; si è cioè esteso il sistema di garanzie e di tutela a un numero molto esteso di rapporti di pubblico impiego e ad ambiti e posizioni di lavoro per i quali certe tutele non erano giustificabili: di conseguenza, per i dipendenti pubblici certe regole di tutela si trasformano in veri e propri privilegi.

Il sistema è fondato su un delicato equilibrio e bilanciamento tra diritti e doveri, ma viene messo in crisi dal fatto che si registra un progressivo indebolimento del senso del dovere, dello spirito di servizio, dell'attenzione alla corretta amministrazione della cosa pubblica; inoltre, alle amministrazioni pubbliche non viene più chiesto il solo rispetto del principio di legalità formale ma si pretende anche che l'apparato pubblico diventi più funzionale alle esigenze dei cittadini. Con lo squilibrio tra diritti e doveri del dipendente pubblico:

- si sono create aree di privilegio sociale;
- si è creato un potere autonomo e deresponsabilizzato nei confronti del cittadino;
- si pone scarsa attenzione all'efficacia, efficienza ed economicità della gestione;
- si ha una forte opposizione e resistenza all'innovazione, al cambiamento e alla mobilità del personale;
- si hanno forti resistenze nei confronti dei sistemi di analisi e valutazione del personale premianti il merito e la professionalità.

2.5.2 I criteri che caratterizzano il sistema occupazionale del pubblico impiego

Poiché l'amministrazione pubblica è finanziata attraverso il contributo economico di tutta la comunità per mezzo dei tributi coattivamente prelevati, allora si sostiene che devono essere garantite a tutti pari opportunità e condizioni di accesso al pubblico impiego.

La conseguenza diretta di ciò è che il personale viene selezionato attraverso procedure di pubblico concorso; attraverso bandi di concorso trasparenti e formali si pubblicizzano gli

elementi salienti del concorso quali il numero di posizioni disponibili e i requisiti generali di accesso (che non possono essere discriminanti). Per selezionare il personale si utilizzano poi delle prove che verificano le conoscenze di carattere generale e/o di tipo istituzionale; sino al recente passato si evitava di verificare conoscenze e attitudini specifiche poiché potevano essere elementi discriminanti. Per la selezione e per la progressione di carriera vengono utilizzati criteri oggettivi (si tiene conto dell'anzianità, di titoli formali, di certificazioni ufficiali di attività svolte) e non criteri soggettivi o discrezionali, in quanto suscettibili di un giudizio di merito (quali la verifica della professionalità e della produttività). Esistono poi estese forme di tutela giuridica del singolo dipendente che ostacolano l'impiego del personale con criteri di funzionalità. Tutte queste formalità sono tese a dare concreta attuazione al principio di fondo secondo cui è necessario garantire pari opportunità occupazionali. Ma questo ha comportato nel tempo importanti conseguenze:

- il sistema è chiuso, in quanto la professionalità e l'esperienza maturata all'esterno del sistema pubblico (per esempio in aziende private) non è riconosciuta, l'immissione avviene prevalentemente dal basso e la carriera è interna;
- a causa della limitata osmosi con altri settori e con il mondo delle imprese, la cultura gestionale e i comportamenti non si modificano nel corso del tempo;
- rigidità, lentezza e complicazioni formali nello svolgimento delle procedure di assunzione, causate a loro volta da complicate formalità e regole nello svolgimento del concorso pubblico. Ci sono spesso migliaia di domande rispetto a poche decine o centinaia di posti disponibili; ci sono poi intralci e tempi lunghi a causa dei ricorsi dei partecipanti, e così si ricorre a rapporti di lavoro precari e le posizioni acquisite senza verifiche approfondite vengono successivamente sanate;
- distorsione strutturale nella selezione all'entrata e nella progressione di carriera, che premia i titoli formali e documentali e non le competenze e le professionalità reali acquisite: questo spinge il personale ad ottenere titoli formali piuttosto che a migliorare la propria professionalità;
- insufficiente e strutturale carenza di personale con competenze necessarie a ricoprire posizioni ad alto contenuto specialistico, perché tali competenze non sono rilevate con i criteri di selezione menzionati;
- nasce un patto implicito tra il personale e la Pubblica Amministrazione secondo cui si accetta una retribuzione inferiore a quella del sistema di impiego privato a

fronte di privilegi quali periodi di ferie più lunghi, maggiori permessi, meno ore di lavoro e, soprattutto, vengono accettati livelli di produttività più bassi; quest'ultimo elemento è un forte ostacolo di fronte alla necessità di migliorare le performance gestionali delle amministrazioni pubbliche.

2.5.3 L'idea di volano occupazionale

Nel corso degli anni l'impiego pubblico ha rappresentato un importante strumento per creare occupazione in aree economicamente meno sviluppate. A causa della elevata disoccupazione si sono creati posti di lavoro in aziende pubbliche, sia cercando di perseguire obiettivi economici, in quanto accrescendo il reddito e la capacità di spesa è possibile aumentare i consumi e/o i risparmi e attivare sviluppo economico nel territorio; sia perché con la creazione di posti di lavoro è possibile ridurre condizioni sociali di povertà e degrado e i conseguenti fenomeni di conflitti, di illegalità e di criminalità; sia perché la creazione di posti di lavoro è uno dei più efficaci strumenti per ottenere e controllare il consenso politico-elettorale.

Tutto questo è stato possibile in quanto i trasferimenti finanziari agli enti locali si basavano sulla spesa storica e i disavanzi venivano coperti a fronte però di un consistente aumento del debito pubblico. Il risultato di questa gestione è l'inversione del razionale processo di quantificazione dell'organismo personale: si assume il personale indipendentemente dalla reale domanda di servizi e a prescindere dalla razionalità economica di tali scelte nel lungo periodo. Questo provoca uno svantaggio in un contesto di competizione tra diversi Paesi e aree territoriali.

2.5.4 La distorsione dei sistemi di carriera

Secondo il modello burocratico le persone devono agire nello stesso modo e ottenere gli stessi risultati; si ha quindi una spersonalizzazione dei ruoli e le differenze di retribuzione sono riconducibili esclusivamente alla posizione di lavoro o al livello gerarchico della posizione. I sistemi operativi di gestione del personale non sono quindi in grado di premiare il merito e la professionalità, e non consentono di penalizzare comportamenti difforni agli obiettivi fissati. La conseguenza di ciò è che la struttura organizzativa viene modificata non per rispondere alle esigenze di funzionalità dell'organizzazione ma per creare nuovi organi e nuove posizioni di livello gerarchico superiore che consentano di premiare persone meritevoli attraverso un incremento retributivo; così facendo però si

allungano i tempi dei processi, ci sono maggiori difficoltà di coordinamento e aumentano i costi dell'apparato pubblico.

2.6 Sistemi di pubblico impiego chiusi e aperti

Esistono due tipi di sistemi di pubblico impiego: sistemi chiusi e sistemi aperti⁵.

Si parla di sistemi chiusi quando questi non consentono, o permettono in misura molto limitata, l'interscambio con altri sistemi di occupazione. I sistemi chiusi hanno radici storiche più lontane e più solide tradizioni. Ci sono sistemi chiusi dal punto di vista formale, in quanto sono presenti norme che impediscono la mobilità del personale rispetto ad altri settori (sia privati che pubblici); ci sono poi sistemi formalmente aperti, ma chiusi dal punto di vista sostanziale, in quanto la mobilità avviene solo in pochi casi (soprattutto per quanto concerne le figure del top-management), a causa della disparità di trattamento economico.

Nei sistemi aperti, invece, sono previste regole formali che favoriscono (o comunque non ostacolano) l'interscambio tra diversi settori e tra aziende private e pubbliche. Nei sistemi aperti il rapporto di lavoro pubblico non differisce in modo significativo da quello del settore privato; nei sistemi aperti c'è anche la consapevolezza che è necessario che ci sia una affinità di tipo culturale, ideologico e politico tra chi ha la responsabilità di governo a seguito del mandato degli elettori, e chi ha il dovere di tradurre le scelte di governo in azione amministrativa (i dirigenti).

2.7 Merit system e spoil system

I sistemi di pubblico impiego aperti si suddividono, a seconda del modo attraverso il quale viene selezionato e assunto il personale, tra *merit system* e *spoil system*.

Nei sistemi del primo tipo il personale viene selezionato sulla base delle conoscenze, competenze e capacità che garantiscono il funzionamento dell'amministrazione nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità, correttezza, equità, efficacia, efficienza ed

⁵ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.

economicità; la nomina dei dirigenti pubblici avviene cioè mettendo in collegamento i compiti e le posizioni da ricoprire con le professionalità richieste. Di conseguenza, i dipendenti vengono selezionati con modalità, come il concorso pubblico, che consentono di accertare in modo oggettivo le professionalità. Con il *merit system* si può giungere a selezionare persone dotate di titoli formali (anzianità, riconoscimenti) ma prive di professionalità sostanziale; oppure può capitare che la persona sia in possesso sia dei titoli formali che della professionalità sostanziale; o, infine, ci sono situazioni in cui le persone sono provviste di titoli formali ma la selezione è influenzata da particolari fattori (come la composizione della commissione di un concorso).

Nei sistemi del secondo tipo, invece, il personale viene selezionato su base fiduciaria, cioè i dirigenti pubblici vengono nominati sulla base della condivisione di un programma di governo; per garantire l'attuazione delle politiche pubbliche, infatti, è necessario che ci sia una continuità tra chi sceglie obiettivi e indirizzi politici e chi, concretamente, li attua, evitando il rischio che i dirigenti si oppongano a scelte che non condividono. Con lo *spoils system* c'è tuttavia il rischio che i politici scelgano persone prive delle professionalità richieste dall'incarico che sono chiamati a ricoprire; può infatti succedere che le persone non siano dotate delle necessarie professionalità e che vengano scelte esclusivamente sulla base dell'affinità politica; in altri casi ci sono persone che oltre a possedere le professionalità (anche se magari non sono in possesso di titoli formali) hanno anche una convergenza di intenti con l'organo politico.

2.8 Il passaggio dal concetto di pianta organica a quello dotazione organica

È necessario che un ente pubblico inizi un processo di rideterminazione degli organici quando esiste una discrasia tra le risorse impiegate (misurate in termini di risorse necessarie per giungere a determinati risultati) e risultati conseguiti (in termini di assolvimento delle funzioni istituzionali)⁶. Un corretto approccio al dimensionamento del personale si ha se partendo dai beni da produrre (cioè dalle esigenze a cui dare risposta) si individuano le sequenze di operazioni da svolgere per poi identificare in termini qualitativi le diverse posizioni di lavoro (in relazione ai compiti richiesti, in base alle conoscenze e competenze necessarie e in termini di autonomia decisionale e di

⁶ MARTONE A., *La determinazione degli organici negli enti locali*, Milano, FrancoAngeli, 1997.

responsabilità della specifica posizione). Bisogna poi individuare, per ogni posizione, il numero di persone che si rende necessario (sulla base del volume di attività da svolgere, delle ore lavorabili per ciascun dipendente e dell'efficienza nello svolgimento dei compiti), cioè si analizzano le posizioni in termini quantitativi. Questo tipo di logica nel dimensionamento della struttura organizzativa e dell'organismo personale è tipica delle imprese private che devono avere un dimensionamento del personale in linea con le reali esigenze dell'azienda. Nella Pubblica Amministrazione, invece, il processo di dimensionamento dell'organico ha caratteri peculiari, in quanto da un lato si caratterizza per un elevato formalismo (a causa dei risvolti occupazionali dal punto di vista sociale è sottoposto a meccanismi di garanzia molto forti quali contrattazione sindacale, approvazione politica, controllo di forma e di merito da parte di certi organismi) e dall'altro, l'ente pubblico deve assicurare trasparenza, equità e controllabilità nelle decisioni inerenti la gestione del personale.

In Italia, precedentemente all'intervento riformatore del legislatore, la pianta organica rappresentava l'insieme del personale collocato nelle diverse strutture organizzative dell'ente; con le leggi L. 127/97 e D.Lgs. 80/98 si è giunti a parlare di dotazione organica, che consiste in un semplice elenco del personale, distinto per categoria e profilo professionale. La dotazione organica rappresenta il complesso delle risorse umane di cui l'ente necessita in un certo momento per il raggiungimento degli obiettivi e lo svolgimento delle attività. Con gli interventi normativi degli ultimi anni si è cercato di rendere la dimensione del personale più flessibile rispetto alle reali esigenze dell'organizzazione. Con l'art. 89 del D.Lgs. 267/2000 si è affermato che gli enti locali devono rideterminare le proprie dotazioni organiche e l'organizzazione del personale con i soli limiti imposti dalla propria capacità di bilancio e dalle esigenze di servizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. E il terzo comma dell'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche deve avvenire periodicamente, almeno a ogni tre anni, oltre che nei specifici casi in cui risulta necessario.

2.9 L'evoluzione futura della gestione del personale

Negli ultimi decenni è in atto un processo di rinnovamento delle politiche del personale degli enti pubblici, in risposta a criticità quali l'evoluzione incontrollata degli organici,

percorsi di carriera non sempre collegati al merito e alla professionalità, incapacità di attivare reali meccanismi premianti. Di fronte a questi problemi si intravedono delle possibili soluzioni ovvero:

- attuare una riqualificazione della spesa per il personale, mettendo a punto delle strategie di sviluppo (definendo il ruolo dell'ente, i bisogni da soddisfare e le aree di intervento) e programmando gli organici di conseguenza;
- da un lato potenziare la valorizzazione del personale e dall'altro migliorare i risultati dell'ente: non bisogna infatti continuare ad accettare bassi livelli di produttività in contropartita ad una scarsa remunerazione ma è necessario articolare un sistema di ricompense più in linea con le esigenze di valorizzazione del personale, attuando una differenziazione retributiva tra diversi ruoli e professionalità;
- perseguire un equilibrio tra contributi individuali (nel miglioramento dei risultati quantitativi e qualitativi dell'ente) e ricompense da parte dell'azienda, evitando di concedere ricompense indipendentemente dai contributi forniti ma valorizzando i contributi specifici e favorendo la meritocrazia;
- promuovere l'identità, il senso di appartenenza all'ente e la coesione dell'organismo personale, attraverso la condivisione di fini, obiettivi e valori aziendali;
- introdurre logiche di flessibilità nelle politiche del personale: attraverso un dimensionamento dell'organico più variabile, ricorrendo a rapporti di lavoro a termine, al lavoro interinale, alla mobilità tra enti e utilizzando metodologie di determinazione dei reali fabbisogni di personale; rendendo più flessibile l'impiego del personale, variando compiti, mansioni e la mobilità all'interno dell'ente, modificando gli orari di lavoro in relazione all'evoluzione della domanda, promuovendo rapporti di lavoro part-time;
- riqualificare e riconvertire i ruoli e le professionalità in funzione delle esigenze emergenti dell'organizzazione;
- incrementare la quota della retribuzione collegata alla performance del dipendente.

Per dare attuazione a tutti questi principi è necessario:

- modificare i criteri e le modalità di selezione del personale e ricorrere a nuove forme di impiego;
- attivare una sistematica attività di formazione;

- ridefinire il sistema delle relazioni sindacali;
- verificare costantemente l'impatto e la compatibilità delle politiche del personale rispetto agli equilibri economico-finanziari dell'azienda.⁷

La qualità dell'organismo personale rappresenta quindi una risorsa strategica per lo sviluppo degli enti; se c'è un costante rinnovo dell'organico nel tempo e se vengono inserite figure sempre più qualificate l'ente diventa un luogo più ambito sul mercato del lavoro. È fondamentale riuscire a trattenere all'interno dell'ente i migliori prestatori di lavoro, attraverso un'opportuna loro valorizzazione, evitando una loro possibile migrazione verso altre aziende. È necessario riqualificare le professionalità che non sono in linea con il disegno di cambiamento dell'azienda e, invece, favorire la fuoriuscita di quei prestatori di lavoro che non condividono il processo di trasformazione o che all'interno dell'organizzazione non possono essere adeguatamente valorizzati.

Inoltre, per migliorare la Pubblica Amministrazione è necessario modificare radicalmente il modo di operare dei dipendenti, sviluppando comportamenti maggiormente proattivi di fronte ai problemi, facendo in modo che il personale si abitui a proporre soluzioni a vantaggio del funzionamento dell'ente e a individuare le criticità nelle attività operative. Bisogna cioè cambiare la mentalità degli individui che operano nell'ente e sviluppare una nuova cultura organizzativa. In un contesto di elevata complessità come quello attuale, è importante sviluppare una mentalità attiva di fronte alla risoluzione dei problemi, cercando di individuare modalità di azione differenti, sulla base delle proprie esperienze passate, dei valori e delle credenze⁸.

⁷ VALOTTI G., *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, Egea, 2000.

⁸ AVERSA E.V., *"Mentalità e sviluppo organizzativo nella pubblica amministrazione"*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 3/2009, Rimini, Maggioli Editore.

Capitolo 3

LA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI E LA RIFORMA

BRUNETTA

3.1 L'attività di valutazione

Negli ultimi decenni è emersa la necessità di rendere conto dell'enorme utilizzo di risorse da parte delle amministrazioni pubbliche. Si cercano di valutare i risultati di attività e i programmi pubblici. Bisogna sottolineare che l'attività di valutazione non consiste in una semplice misurazione, che presuppone certezza e oggettività; valutare, invece, oltre a un'attività di misurazione necessita anche di un giudizio soggettivo¹. Nelle amministrazioni pubbliche è opportuno effettuare un'attività di valutazione, e non di semplice misurazione, perché si tratta di una realtà molto complessa, dove i risultati non sono sempre identificabili nei servizi e prestazioni offerti (output), ma anche con gli effetti dei programmi e delle politiche pubbliche (*outcome*).

L'attività di valutazione può avere una duplice valenza²:

- ha una valenza “fiscale”, quando è effettuata come un atto dovuto, consistente nella verifica del comportamento lavorativo posto in essere dal dipendente;
- ha una valenza “gestionale”, quando è effettuata in ottica di un continuo miglioramento e sviluppo delle persone e dell'organizzazione.

Sotto il profilo della valenza “gestionale” quando si effettua una valutazione del personale si formula un giudizio sulla prestazione lavorativa dei dipendenti e sul loro potenziale di

¹ REBORA G., *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati, 1999.

² BIANCO A., DI FILIPPO A., LAEZZA M., *La gestione del personale negli Enti Locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2000.

sviluppo nell'organizzazione; questo giudizio viene espresso periodicamente da una o più persone appositamente incaricate, seguendo una determinata procedura. L'attività di valutazione ha quindi un carattere di sistematicità. Mettendo in relazione i dipendenti all'azienda a cui appartengono, la valutazione del personale è una importante leva per indirizzare i comportamenti delle persone verso gli obiettivi dell'ente.

È importante la presenza di un sistema di valutazione perché:

- favorisce lo sviluppo individuale delle persone;
- contribuisce alla creazione di un clima aziendale positivo, se il sistema è in grado di fare emergere le reali performance dei dipendenti;
- assicura che al personale migliore vengano riconosciuti i meriti.

Al contrario, in assenza di un adeguato sistema di valutazione, i dipendenti si convincono del fatto che i giudizi sul personale e le relative conseguenze in termini di carriera sono svincolati dal merito.

Negli anni Novanta si è registrato un cambiamento non tanto nelle metodologie di valutazione dei risultati quanto nella acquisizione di consapevolezza che la valutazione delle performance rappresenta uno strumento per cambiare profondamente le amministrazioni pubbliche.

3.2 Gli interventi normativi

Nei capitoli precedenti è stata sottolineata l'esigenza di un miglioramento dell'efficacia dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, attraverso una maggiore attenzione all'efficienza e alle performance. Per raggiungere questi obiettivi, l'organismo personale assume un ruolo strategico. È in questo contesto che, a partire dai primi anni Novanta, si sono introdotte delle modifiche alla legislazione in materia di pubblico impiego precedentemente contenuta nello Statuto sugli impiegati civili dello Stato (TU n. 3 del 10 gennaio 1957). Si è registrato un progressivo e graduale processo di privatizzazione del pubblico impiego:

- con il D.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 si è stabilito che in tutti gli enti pubblici si devono istituire nuclei di valutazione o servizi di controllo interno, chiamati anche a esprimere periodicamente valutazioni sull'andamento degli uffici e sull'operato dei dirigenti; si sono inoltre introdotti contratti di lavoro che prevedono la

valutazione dei dirigenti con conseguenze sulla retribuzione e sull'attribuzione degli incarichi;

- con la legge delega n. 59/97 che ha modificato il D.lgs. 29/93 si sono potenziati i sistemi di valutazione dei risultati e si sono costituite banche dati sull'attività di valutazione;
- con il D.lgs. n. 80 del 31 marzo 1998 si è spinto per una devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice ordinario e si è estesa la privatizzazione anche ai dirigenti generali di categoria;
- con il D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 denominato “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni” o TU sul pubblico impiego, si sono raccolte tutte le disposizioni vigenti;
- con la Legge n. 145 del 15 luglio 2002 denominata “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato” sono state apportate significative modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica, con lo scopo di assimilare maggiormente il rapporto di pubblico impiego a quello privato.³

Tuttavia, l'implementazione operativa di questi strumenti è stata oggetto di ritardi, lentezze e inadempienze, causate dall'inerzia delle organizzazioni di fronte a questi interventi legislativi pensati per il progressivo cambiamento delle amministrazioni.

È in questo contesto normativo che è maturato l'intento riformatore del Ministro Renato Brunetta, delegato alla Funzione Pubblica nel Governo Berlusconi-*quater*, il quale ha cercato di dare nuovo impulso al recupero dell'efficienza e della produttività nella Pubblica Amministrazione del nostro Paese, con la legge delega 15/2009, a cui si è data attuazione con il D.lgs. 150/2009, entrato in vigore il 15 novembre 2009.

3.3 La riforma Brunetta

Fra gli obiettivi specifici della riforma Brunetta, quelli che riguardano maggiormente il tema della valutazione del personale sono:

³ TROMBETTA C., TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

- introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli organi politici di vertice delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;
- garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi retributivi nelle amministrazioni pubbliche;
- valorizzazione e riconoscimento del merito per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti;
- definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- affermazione del principio di concorsualità per l'accesso e per le progressioni di carriera.⁴

La riforma è stata attuata sia introducendo nuove disposizioni che si aggiungono a quelle contenute nel D.lgs. 165/2001, sia novellando quelle contenute nello stesso. Con la riforma Brunetta si sottolinea la netta distinzione tra politica e amministrazione, stabilita con il D.lgs. 165/2001. Con il D.lgs. 150/2009 vengono ampliati i poteri di autonomia gestionale dei dirigenti, per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici e l'individuazione delle risorse occorrenti. Questo più ampio potere gestionale attribuito ai dirigenti li rende soggetti a maggiori responsabilità.

3.3.1 I soggetti coinvolti

Nel sistema di misurazione e valutazione della performance sono coinvolti più soggetti:

- la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche che ha funzioni di indirizzo e di controllo ed è un organo che opera in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- l'Organismo indipendente di valutazione della performance, che deve essere istituito all'interno di ogni amministrazione per misurare e valutare le prestazioni sia della struttura amministrativa nel suo complesso che dei dirigenti di vertice;

⁴ TROMBETTA C., TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo, che ha funzioni di programmazione degli obiettivi, monitoraggio, valutazione e rendicontazione;
- i dirigenti, che individuano le risorse necessarie allo svolgimento dei propri compiti e che valutano il personale loro assegnato.

3.3.2 Il ciclo della performance: misurazione, valutazione e trasparenza

La riforma Brunetta ruota intorno al concetto di ciclo della performance, cioè ogni amministrazione pubblica, per poter accrescere la propria efficienza e per migliorare la qualità e il gradimento dei servizi offerti, è tenuta a misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione del suo complesso, alle unità organizzative nelle quali si articola e ai singoli dipendenti. Si istituisce dunque una correlazione stretta tra la valutazione degli obiettivi raggiunti (a livello sia individuale che complessivo) e l'attribuzione di premi e incentivi. Negli interventi legislativi precedenti si faceva riferimento al concetto di produttività, che ha un'accezione più ristretta rispetto a quello di performance. Nel D.lgs. 150/2009 con il concetto di performance il legislatore ha voluto includere aspetti quali la qualità della prestazione lavorativa, l'accrescimento delle competenze professionali, il raggiungimento di determinati standard qualitativi ed economici dei servizi offerti, il soddisfacimento dei destinatari dei servizi e delle prestazioni.

Il ciclo della performance prevede più fasi.

3.3.3 Definizione degli obiettivi: il Piano della performance

Il Piano della performance è il documento centrale con cui si definiscono gli obiettivi e ai quali va riferita l'allocazione delle risorse. Con esso, che deve essere obbligatoriamente redatto, si definiscono e si assegnano gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato e i rispettivi indicatori. Su base triennale l'organo di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione e i dirigenti di ciascuna unità organizzativa, definiscono prima dell'inizio di ogni esercizio gli specifici obiettivi che si intendono raggiungere. Se il Piano non viene redatto l'amministrazione non può procedere all'assunzione di personale. Il Piano deve indicare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, finali e intermedi, assegnati sia all'amministrazione nel suo complesso che al personale dirigenziale, con i relativi indicatori. Gli obiettivi:

- devono essere coerenti con gli obiettivi di bilancio e correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili;

- devono essere rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività e al ruolo dell'ente;
- devono essere specifici e misurabili e commisurati a quelli di altre amministrazioni;
- devono consentire un miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- devono essere riferibili ad un arco di tempo determinato, solitamente annuale.

Il conseguimento degli obiettivi indicati nel Piano consente l'erogazione degli incentivi.

Una volta redatto, il Piano deve essere trasmesso immediatamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché alla Commissione, la quale verifica la correttezza dello stesso e può formulare osservazioni e rilievi. Poiché fra gli obiettivi della riforma Brunetta c'è anche quello di rendere la Pubblica Amministrazione più trasparente, è previsto che il Piano debba essere pubblicato da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale. Nel corso dell'esercizio l'organo politico, con il supporto dei dirigenti e dei sistemi di controllo di gestione, ha il compito di svolgere un'azione di monitoraggio e di verificare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi fissati. Devono essere anche attivati eventuali interventi correttivi.

3.3.4 Misurazione e valutazione della performance

La fase successiva del ciclo della performance è relativa alla misurazione e valutazione, e si sviluppa intorno al Sistema di valutazione e misurazione della performance. Questo è un documento che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare e con esso le amministrazioni annualmente valutano la prestazione organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso e quelle individuali del personale dirigenziale e non dirigenziale. Esso è elaborato sulla base delle direttive della Commissione.

A livello di organizzazione un ruolo rilevante ai fini della valutazione della performance è la *customer satisfaction*, cioè il grado di soddisfazione dei destinatari, che si rileva attraverso la comunicazione con gli utenti e con forme di partecipazione e collaborazione. Viene inoltre posta attenzione all'efficienza della struttura (si tiene misura e si valuta il risparmio di tempi e costi, gli standard qualitativi e quantitativi delle prestazioni erogate e l'ottimizzazione delle risorse), al miglioramento delle competenze professionali e alla trasparenza.

Nel sistema di valutazione gli obiettivi sono differenti a seconda che il personale sia dirigente o non dirigente. Ai dirigenti vengono assegnati obiettivi relativi a:

- indicatori di performance relativi all'area, all'unità, al servizio o all'ufficio di cui hanno la responsabilità;
- risultati da raggiungere direttamente con il proprio contributo individuale, svincolato dall'organizzazione nel suo complesso;
- competenze professionali legate al ruolo ricoperto;
- competenze manageriali, che sono competenze trasversali e sono relative all'area o all'ufficio che gestiscono.

Per il altri dipendenti, invece, la valutazione si differenzia da quella dei dirigenti per il fatto che non vengono valutati sulla base dei risultati dell'area a cui appartengono, perché pur facendone parte, non sono direttamente responsabili dei relativi output. Sono valutati su obiettivi individuali e su competenze professionali, che possono comunque anche fare riferimento ad un gruppo.

È da sottolineare che nonostante la riforma avesse l'intento di accertare il merito in modo più oggettivo possibile, per la performance sia individuale che organizzativa la misurazione non è sempre oggettiva e scientifica ma lascia un ampio margine di discrezionalità.

3.3.5 La fase della rendicontazione

L'ultima fase relativa al ciclo di gestione della performance fa riferimento alla rendicontazione. I risultati organizzativi e individuali raggiunti nell'anno precedente vengono evidenziati a consuntivo nella Relazione sulla performance, che ogni amministrazione è tenuta a redigere entro il 30 giugno di ciascun anno. Questa è definita dall'organo di indirizzo politico amministrativo in collaborazione con i dirigenti di vertice; anche questa deve essere immediatamente trasmessa al Ministero e alla Commissione che verifica la corretta predisposizione e deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione. Deve anche essere validata dall'Organismo indipendente di valutazione di ciascuna amministrazione, condizione inderogabile per l'erogazione dei premi.

Sulla base della Relazione sulla performance l'Organismo indipendente provvede alla compilazione di una graduatoria delle valutazioni individuali, collocando il personale in tre distinti livelli di performance e determinando, a seconda dei casi, l'attribuzione piena del trattamento accessorio per i dipendenti di fascia alta, parziale per quelli collocati in fascia intermedia e la non attribuzione per quelli collocati nella fascia di merito bassa.

Sulla base della graduatoria il personale è suddiviso in tre fasce di performance così dimensionate:

- il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse;
- il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio.

C'è da sottolineare che la riforma prevede che in sede di contrattazione collettiva integrativa si possa derogare, entro certi limiti, sia alla composizione percentuale delle fasce che alla distribuzione dei trattamenti accessori all'interno delle stesse. Questa previsione rischia tuttavia di andare contro lo spirito e gli obiettivi della riforma, in quanto esiste la facoltà di distribuire trattamenti accessori anche ai dipendenti collocatisi nella terza fascia.

3.3.6 Merito e premi

Con la riforma Brunetta il sistema di misurazione e valutazione della performance prevede sia il riconoscimento di trattamenti accessori in favore del personale dipendente, sia l'attribuzione di premi e incentivi. Fra le voci della retribuzione, il trattamento fondamentale è tenuto distinto da quello accessorio. Come detto, in aggiunta al trattamento accessorio sono previsti specifici strumenti finalizzati a incentivare il merito e la professionalità. Con il *merit system* il legislatore ha cioè voluto valorizzare il merito mediante l'attribuzione selettiva e meritocratica di riconoscimenti, sia economici che di carriera, sulla base delle risultanze dei sistemi di misurazione. Per il riconoscimento e l'attribuzione dei premi è necessaria la graduatoria delle valutazioni individuali.

Il legislatore ha introdotto nuovi strumenti per premiare il merito e la professionalità:

- il bonus annuale delle eccellenze;
- il premio annuale per l'innovazione;
- le progressioni economiche;
- le progressioni di carriera;
- l'attribuzione di incarichi e responsabilità;

- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Con queste disposizioni il legislatore ha inteso progettare un'amministrazione simile alle imprese private. La concreta attuazione della riforma dipende però dal recepimento di questi propositi da parte delle amministrazioni.

3.4 La riforma Brunetta e lo *spoil system*

Nel precedente capitolo si è affrontato il tema dello *spoil system*, cioè di quel meccanismo fondato su una sorta di rapporto fiduciario tra apparato di governo e incarichi dirigenziali di vertice; la conseguenza di ciò è che in coincidenza con il mutamento degli organi politici, si ha di fatto la cessazione dei dirigenti dalla loro carica. La riforma Brunetta ha recepito quanto affermato da alcune sentenze della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e n. 104 del 23 marzo 2007), che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dei meccanismi di *spoil system*. Secondo la Corte, è necessario che i dirigenti nell'espletamento delle proprie funzioni siano garantiti da una certa stabilità, in modo da assicurare la continuità dell'azione amministrativa nel tempo e in modo da diminuire la possibilità di condizionamento politico del dirigente. Con la riforma Brunetta si è quindi limitata la cessazione automatica degli incarichi del personale dirigente, salvo un onere di motivazione per la revoca degli incarichi in ragione dell'accertamento della responsabilità dirigenziale. Si è quindi scelto un meccanismo di stabilizzazione degli incarichi e si è deciso che il rinnovo dell'incarico è la regola, mentre il mancato rinnovo costituisce l'eccezione e deve essere motivato da valide ragioni.

3.5 Come implementare un sistema di valutazione negli enti locali

Un corretto processo di valutazione deve essere in grado di premiare i dipendenti più meritevoli e non coloro che non hanno conseguito una prestazione soddisfacente⁵. I dipendenti devono inoltre riconoscere e credere nel processo valutativo messo in atto, che

⁵ TROMBETTA C., TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

deve premiare realmente i migliori elementi dell'organizzazione. È importante però che con il sistema non si creino due categorie di dipendenti, da una parte i migliori e dall'altra i non meritevoli, in quanto così si creerebbero delle resistenze e dei conflitti tra le due classi di dipendenti; il processo valutativo perderebbe inoltre di efficacia, in quanto i dipendenti meno meritevoli sarebbero demotivati e potrebbero considerare ogni obiettivo come irraggiungibile; la conseguenza sarebbe una diminuzione della produttività e dell'efficienza, e non un loro miglioramento come è l'auspicio del legislatore.

Il processo valutativo ha l'importante compito di costruire prestazioni future migliori attraverso la comprensione delle criticità nelle prestazioni individuali e dell'organizzazione nel suo complesso.

C'è da sottolineare che nella valutazione delle prestazioni al dirigente dell'ente è attribuita la responsabilità della valutazione del personale e del conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività, e per raggiungere gli obiettivi individuati è necessario che il dirigente eserciti il suo potere all'interno dell'organizzazione in modo adeguato ed è fondamentale che supporti il personale nel conseguimento di prestazioni migliori.

Gli strumenti che vengono utilizzati devono essere in grado di misurare i risultati ma anche le prestazioni. Prestazioni e risultati non sono sinonimi infatti la prestazione è quella parte del risultato che dipende da chi la esegue; invece, il risultato è la somma della prestazione individuale di chi è valutato, delle prestazioni di altri soggetti coinvolti, e dipende anche da fattori casuali, positivi e negativi, che influenzano il raggiungimento del risultato. Un buon sistema di valutazione deve essere quindi in grado di tenere separate le prestazioni dai risultati, ed è opportuno individuare sia obiettivi di prestazione che obiettivi di risultato. I risultati raggiunti sono un importante elemento per valutare l'operato di un'amministrazione ma è necessario valutare anche le prestazioni individuali perché in questo modo è possibile individuare chi ha contribuito all'ottenimento di tali risultati e, di conseguenza, premiare coloro che ne hanno concorso.

In un buon sistema di valutazione si deve altresì fare in modo che venga premiato quanto stabilito. È importante che ci sia corrispondenza tra le prestazioni richieste al personale e cosa poi viene effettivamente premiato. Se ci sono cioè dei fraintendimenti, questi possono generare dei conflitti e quindi sfiducia nel sistema di valutazione. Ad esempio, se l'obiettivo di un operatore di sportello è quello di soddisfare nel migliore dei modi le esigenze dei clienti, allora non si possono premiare gli operatori che, pur rispondendo ad un elevato numero di telefonate, non riescono a soddisfare le richieste dei clienti; in

questo caso per l'operatore di sportello non c'è coerenza fra ciò che viene dichiarato essere premiato e ciò che poi effettivamente viene riconosciuto.

3.6 L'articolazione del processo di valutazione: fasi e tempi

Ogni processo di valutazione è articolato attraverso le seguenti fasi:

1. assegnazione degli obiettivi;
2. colloqui e *feedback* intermedi;
3. valutazione finale.

È opportuno che dal momento in cui gli obiettivi vengono assegnati a quando si ha l'incontro per la fase valutativa, sia trascorso circa un anno, per fare in modo che le persone abbiano effettivamente davanti un tempo percepito come congruo per raggiungere gli obiettivi loro assegnati. Se l'organizzazione rispetta i tempi delle fasi del processo di valutazione, questo è un importante segnale di attenzione della stessa al processo messo in atto.

Prendere atto al momento della valutazione che gli obiettivi non sono stati raggiunti non è molto utile; per questo, è opportuno accompagnare il dipendente verso il raggiungimento degli obiettivi, con una sorta di monitoraggio in tempo reale delle proprie azioni e dei propri comportamenti. È utile cioè fissare uno o due incontri nel corso dell'anno, che aiutino il dipendente a prendere coscienza e a correggere gli errori che sta compiendo e a individuare i comportamenti che è possibile migliorare.

La valutazione finale è la fase al termine del processo di valutazione, con la quale si valuta la prestazione e il risultato che questa ha prodotto, cercando di minimizzare la soggettività e la discrezionalità nelle valutazioni, per rendere il sistema credibile. Alla fine del processo di valutazione è necessario verificare se le azioni previste dal piano di sviluppo individuale sono state messe in atto e, in caso contrario, è utile evidenziare anche le cause della mancata realizzazione. Come detto in precedenza, sulla base delle prestazioni erogate l'Organismo indipendente di valutazione ha il compito di stilare la graduatoria del personale e, successivamente, si può procedere all'erogazione dei premi al personale più meritevole.

Il processo di valutazione appena esposto potrebbe subire delle integrazioni. Si sostiene infatti che per migliorare il processo sarebbe utile inserire una fase di autovalutazione da parte del dipendente, prima della valutazione finale. Il dipendente valutato, infatti,

interpretando personalmente la propria prestazione sviluppa una capacità di giudizio critico. Inoltre, se il dipendente impara ad autovalutarsi, è in grado di collaborare con il proprio superiore per definire gli obiettivi da raggiungere nel periodo successivo.

3.7 Le caratteristiche che devono avere gli obiettivi per poter essere assegnati

La prima fase, quella dell'assegnazione degli obiettivi, assume particolare importanza per il processo di valutazione. Gli obiettivi che vengono assegnati devono avere alcune caratteristiche. Gli obiettivi devono essere:

- specifici, in quanto in sede di assegnazione è importante che l'obiettivo in questione sia riferito al particolare contesto organizzativo;
- misurabili, perché è necessario definire particolari parametri di misura, che devono essere idonei a misurare l'obiettivo in questione; è opportuno individuare degli indicatori di performance o KPI (*Key Performance Indicator*) e questa scelta è preferibile che sia condivisa con il valutato, o perlomeno va comunicata in modo trasparente;
- raggiungibili, perché da un lato il valutato deve avere le leve per raggiungere tali obiettivi, che devono essere sotto il proprio controllo e, dall'altro, il valutato deve percepire la possibilità di riuscire a conseguire tali obiettivi (anche se non si devono poter raggiungere facilmente);
- rilevanti per l'organizzazione, per il servizio o per l'ufficio; cioè il conseguimento di tali obiettivi deve produrre conseguenze apprezzabili, significative;
- definiti nel tempo, cioè è importante stabilire entro quanto l'obiettivo deve essere raggiunto.⁶

Bisogna inoltre ribadire che è meglio assegnare alle persone obiettivi di prestazione piuttosto che di risultato, perché i primi dipendono dall'artefice della prestazione, mentre i secondi dipendono sia dalla prestazione individuale che dall'organizzazione nel suo complesso.

⁶ TROMBETTA C., TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

3.8 La scelta della scala per la valutazione

Per strutturare correttamente il processo di valutazione è necessario scegliere una adeguata scala per misurare le prestazioni; è possibile scegliere una scala numerica, pari o dispari, oppure una scala alfabetica. Ogni opzione ha pregi e difetti.

La scala pari ha il vantaggio che si dividono maggiormente le prestazioni positive dalle negative e ha lo svantaggio che non è possibile scegliere un valore esattamente intermedio, perché la scala non lo prevede; la scala dispari permette il posizionamento dei giudizi sul valore centrale, senza quindi dividere in modo netto le prestazioni migliori dalle peggiori e, di conseguenza, agevola il compito dei valutatori. Se il processo di valutazione è implementato da poco tempo è preferibile utilizzare una scala dispari, in quanto è più semplice valutare ed è maggiormente comprensibile. C'è chi sostiene che in un contesto più maturo è preferibile usare una scala pari, con una lunghezza di sei gradini⁷.

Per quanto riguarda la scelta tra una scala numerica o una alfabetica, solitamente è preferibile utilizzare una scala alfabetica, dove la lettera A corrisponde al livello più alto della valutazione, con 6 o 5 elementi a seconda del contesto rispettivamente più o meno maturo.

3.9 Gli strumenti al servizio del processo di valutazione

Per poter far diventare oggetto di valutazione i comportamenti organizzativi e le competenze professionali possedute dai dipendenti durante il periodo di misurazione è importante costruire un catalogo.

Infatti, specificando gli obiettivi si definisce cosa deve essere raggiunto, mentre costruendo il catalogo dei comportamenti si chiariscono le modalità attraverso le quali gli obiettivi sono raggiunti. Si devono costruire due cataloghi: uno in cui sono specificati i comportamenti manageriali, cioè quelli necessari per svolgere il ruolo di dirigente; un altro in cui si definiscono i comportamenti organizzativi, cioè quelli di tutti gli altri dipendenti.

⁷ TROMBETTA C., TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

È poi utile costruire il catalogo delle competenze professionali, dove vengono raccolte le conoscenze e le capacità che sono necessarie per svolgere le attività tipiche dell'organizzazione.

Un altro strumento del processo di valutazione è la scheda di valutazione che è composta da più sezioni:

- una parte anagrafica contenente i dati necessari all'identificazione del valutato e del valutatore all'interno dell'organizzazione;
- una parte in cui sono esplicitati gli obiettivi operativi, anche con un indicatore o un parametro di prestazione;
- una parte in cui sono esplicitati i comportamenti organizzativi e le competenze professionali;
- una parte inerente lo sviluppo individuale, in cui sono definite le azioni concordate per la crescita del dipendente;
- infine, il giudizio che sintetizza la valutazione.

3.10 Lo stato di attuazione della riforma Brunetta

La Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche ha elaborato nel dicembre 2012 un rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance⁸. Il rapporto fa riferimento alle amministrazioni centrali e non, quindi, anche agli altri enti pubblici; questa indagine può rappresentare comunque un buon termine di riferimento per rilevare lo stato di attuazione della riforma Brunetta.

Dall'analisi compiuta dalla Commissione emergono delle criticità circa la implementazione e la corretta applicazione dei principi e degli strumenti del D.lgs. 150/2009.

In particolare, esiste un numero non trascurabile di enti, prevalentemente di piccole e piccolissime dimensioni, che è totalmente o parzialmente inadempiente alle disposizioni della riforma. E fra le amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi previsti di legge, l'analisi della Commissione ha rilevato risultati poco soddisfacenti. Rispetto al

⁸ CIVIT, *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012*, Dicembre 2012.

rapporto relativo all'anno precedente, la Commissione ha riscontrato un progressivo, ma molto lento, miglioramento. Si riportano di seguito le criticità messe in luce dalla Commissione:

- le amministrazioni individuano obiettivi, indicatori e target non sempre adeguati;
- il ciclo della performance è poco integrato con quello del bilancio;
- c'è poca trasparenza e partecipazione nel processo di valutazione;
- manca una visione sistemica nell'approccio alla valutazione e questo rende gli strumenti poco coerenti fra loro;
- vi è scarso collegamento tra il ciclo di gestione delle performance e le azioni necessarie al contenimento dei costi;
- gli strumenti sono poco articolati nel caso di amministrazioni con più unità periferiche.

Dall'analisi emergono alcuni problemi. In primo luogo esiste un problema di applicazione delle disposizioni della riforma Brunetta. È importante sottolineare il fatto che in caso di totale inadempienza, di attuazione parziale o di adempimento meramente formale, le disposizioni di legge prevedono, come meccanismo sanzionatorio, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che non hanno adottato gli strumenti previsti; inoltre, l'amministrazione inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza. Quindi, non esiste un regime sanzionatorio in grado di incentivare le amministrazioni al rispetto delle disposizioni. La Commissione non ha alcun potere sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni ma solamente una funzione di orientamento; per esortare le amministrazioni a rispettare gli adempimenti di legge può pubblicare informazioni specifiche sul loro operato e segnalare le inadempienze al Dipartimento della Funzione Pubblica.

In secondo luogo, c'è da evidenziare che la complessità della materia della valutazione della performance e gli onerosi adempimenti per le amministrazioni rendono il cambiamento delle stesse molto difficile. Sarebbe opportuno un intervento di semplificazione e razionalizzazione, in cui la Commissione può assumere un ruolo di primaria importanza, nell'indirizzare, coordinare e accompagnare le amministrazioni nel processo di attuazione delle disposizioni di legge all'interno degli enti. È altresì necessario tenere conto delle risorse umane e finanziarie disponibili.

Infine, si pone il problema della responsabilizzazione delle amministrazioni nell'attuazione della riforma. La responsabilità di attuare i principi generali delle

disposizioni di legge spettano all'organo di indirizzo politico amministrativo e ai dirigenti, ma questi soggetti spesso non pongono adeguata attenzione all'attuazione degli indirizzi formulati dalla Commissione.

3.11 Le nuove possibilità offerte dal contesto normativo

In precedenza si è sottolineato che per migliorare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche il personale rappresenta una leva fondamentale in quanto:

- il cambiamento si ottiene orientando il comportamento delle risorse umane;
- le amministrazioni pubbliche sono aziende di servizi ad alta intensità di lavoro⁹ e quindi il miglioramento della gestione dipende dall'organismo personale;
- la spesa per il personale rappresenta una delle maggiori voci di spesa e dunque intervenendo su di essa si possono ottenere importanti risultati.

Nonostante queste considerazioni, il legislatore è intervenuto mediante provvedimenti centrali che limitano la possibilità di azione dei singoli enti. In particolare, è stato bloccato il *turn over*, si è fermata la contrattazione centrale e decentrata e, soprattutto, è stato bloccato il finanziamento degli istituti incentivanti.

Quest'ultimo aspetto è di particolare rilevanza in quanto per finanziare le iniziative di produttività è stato imposto il divieto di superare il tetto di spesa del 2010. Questo ha comportato una diminuzione delle risorse per orientare i comportamenti organizzativi attraverso i sistemi incentivanti.

Alla luce di questo quadro normativo, assume particolare rilievo quanto introdotto dal D.l. 98/2011 convertito con modificazioni nella Legge 111 del 2011. Questa norma richiama il "premio di efficienza" previsto dalla riforma Brunetta e concede agli enti locali la possibilità di adottare piani triennali che abbiano ad oggetto interventi di razionalizzazione complessiva dell'organizzazione e della gestione degli enti stessi, al fine di realizzare economie e liberare risorse che, in parte, possano essere destinate all'incremento della contrattazione integrativa.

⁹ Le aziende possono essere ad alta intensità di lavoro o ad alta intensità di capitale. Sono ad alta intensità di lavoro quando l'impiego del fattore produttivo lavoro nelle varie fasi del processo produttivo è prevalente rispetto all'impiego degli altri fattori produttivi (il capitale in particolare). Sono ad alta intensità di capitale quando l'impiego del fattore produttivo capitale nelle varie fasi del processo produttivo è prevalente rispetto all'impiego degli altri fattori produttivi (il lavoro in particolare).

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale n. 18 del 2011, ha ripreso la precedente disposizione, stabilendo che le eventuali economie conseguite sul territorio sono utilizzate annualmente per la contrattazione collettiva, nell'importo massimo del 50%; ha inoltre stabilito che le risorse sono utilizzabili solo se gli obiettivi fissati per ciascuna voce di spesa e i conseguenti risparmi risultano a consuntivo e se questi ultimi sono stati certificati dai competenti organi di controllo.

Dal convegno di studi *“Il pubblico impiego tra rigidità normative ed esigenze di performance”* organizzato dalla Fondazione CREF e tenutosi presso la Camera di Commercio di Udine il 22 novembre 2012 è emerso che i fondi per il sostegno dei piani di razionalizzazione possono rappresentare una reale leva per il miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. Il fatto che nei progetti vengano coinvolti vari soggetti (gli amministratori, i dirigenti, il personale, le organizzazioni sindacali e i cittadini) può contribuire ad ottenere i risultati sperati. Inoltre, questo strumento consente di passare dalla logica dei tagli lineari a un sistema in cui per ottenere un miglioramento delle amministrazioni pubbliche si va ad incidere sulle relazioni all'interno delle aziende.

Capitolo 4

L'ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTIVI E LA SCELTA DEGLI INDICATORI

4.1 Il livello di impegno nello svolgimento del lavoro

I fattori che determinano il livello di impegno delle persone nel lavoro e i fattori che condizionano la relazione fra impegno e risultato sono di particolare importanza. Il modello di Lawler¹ analizza alcune importanti relazioni.

Secondo tale modello, il livello di impegno dipende dal valore delle ricompense e dalla probabilità che le ricompense dipendano dall'impegno; l'individuo percepisce una certa probabilità sul fatto che le ricompense dipendano dai risultati e sul fatto che i risultati dipendano dai livelli di impegno; in base a queste due probabilità l'individuo ha un certo livello di impegno nello svolgimento del proprio lavoro.

Il modello analizza anche la relazione esistente fra impegno e risultati. Secondo Lawler la traduzione dell'impegno in risultati dipende dalle capacità (competenze e abilità) e dalla percezione del ruolo. Per capacità si intende il potere effettivo della persona di produrre dei risultati, per mezzo della propria personalità, intelligenza e abilità; la percezione del ruolo è invece l'insieme delle attività e dei comportamenti che la persona comprende sia necessario mettere in atto per conseguire il successo nel lavoro (è cioè la direzione verso cui la persona indirizza il suo impegno). Una buona percezione del ruolo si ha quando la visione della persona su come indirizzare il proprio impegno corrisponde a quella di coloro che sono chiamati a valutare la sua prestazione; in caso contrario, la persona potrebbe investire molto impegno senza conseguire risultati apprezzabili anche se in possesso delle necessarie capacità.

¹ MOHRMAN A.M., LAWLER E.E., RESNICK-WEST S.M., *La valutazione dei dipendenti*, Milano, FrancoAngeli, 1989.

Il modello di Lawler analizza poi il concetto di performance, cioè il grado di successo nella realizzazione del ruolo, che può essere valutato attraverso indicatori oggettivi. Secondo Lawler quanto più la persona possiede le capacità rilevanti per il suo lavoro e quanto più c'è corrispondenza fra la sua percezione del ruolo e quella di coloro che valutano la sua prestazione, tanto più un maggior impegno determina una maggiore performance.

Riassumendo, si ha un ambiente di lavoro motivante solo se:

- il valore delle ricompense è elevato;
- si ha una elevata percezione di probabilità che le ricompense siano correlate all'impegno;
- le capacità delle persone sono quelle critiche per il successo;
- la percezione del ruolo da parte della persona coincide con quella di coloro che valuteranno la percezione.

4.2 Il rapporto tra motivazione e performance

Nella performance lavorativa ricopre particolare importanza la motivazione, cioè la causa che spinge una persona ad impegnare le proprie energie nell'attività lavorativa, in vista del conseguimento di ricompense utili per il soddisfacimento dei propri bisogni. L'insieme delle ricompense e di gestione delle stesse costituisce il sistema motivante (o premiante) dell'azienda².

Per affrontare il tema della relazione tra motivazione e performance è utile fare riferimento alla curva di Vroom; si può affermare che la performance è una funzione crescente in rapporto alla motivazione, cioè più una persona è motivata, maggiore è la sua performance; tuttavia, a partire da un certo livello di motivazione, incrementi di quest'ultima producono una diminuzione della performance. In generale, per ottenere la massima efficienza è necessario avere il giusto livello di motivazione. Poca motivazione comporta pigrizia ed inoperosità, ma troppa motivazione porta allo squilibrio ed a comportamenti eccessivamente ansiosi.

² ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA – AREA SISTEMI GESTIONALI, *I sistemi premianti e incentivanti*, Commissione Tecnica per lo Sviluppo delle Risorse Umane, Settembre 1994.

4.2.1 La teoria della speranza

Le persone indirizzano i propri sforzi verso gli obiettivi che ritengono più di valore per loro, ma la presenza di obiettivi apprezzanti non è sufficiente per l'azione. La gente agisce solamente quando ha una ragionevole speranza che le loro azioni possano portare al raggiungimento degli obiettivi desiderati. La teoria della speranza afferma che la motivazione (M) è una funzione della speranza (S) di raggiungere un certo risultato nell'attuazione di una certa azione moltiplicata per il valore (V) del risultato per l'attuatore, presupponendo che i risultati abbiano una grande probabilità di verificarsi e che siano considerati di grande valore spingendo di conseguenza le persone ad impegnarsi³.

$$M = S \times V$$

Ad esempio, un lavoratore che desidera una promozione è spinto a dare una prestazione di alto livello, tenuto conto delle sue aspettative soggettive riguardo il livello di impegno richiesto per il risultato desiderato. Se ci sono buone probabilità che l'azienda lo ricompensi con una promozione, è motivato a dare una buona prestazione. Se, al contrario, crede che una buona prestazione non porti comunque ad una promozione, è poco motivato.

Un dipendente può essere convinto che un extra impegno produca maggiori prestazioni ma può non credere che la superiore prestazione venga premiata. Nel lungo termine un lavoratore le cui aspettative sono state sollecitate e lasciate non appagate è probabile che diventi molto demotivato.

Inoltre, è utile capire quali sono le ricompense che il lavoratore apprezza maggiormente in quanto gli individui sono motivati da fattori diversi e non tutti sono motivati dalla sola retribuzione. Parecchie persone sono motivate dalla prospettiva di carriera e dall'arricchimento della mansione. Quindi, le risorse vengono spesso sprecate nell'offrire ai dipendenti ricompense che per essi hanno un valore marginale.

4.2.2 La teoria dell'aspettativa-valenza

Secondo la teoria dell'aspettativa-valenza la quantità di impegno che ognuno è disposto a portare nello svolgimento di un compito dipende dalla:

³ ROBERTSON I., SMITH M., *La motivazione e la progettazione delle mansioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.

- aspettativa, che è la convinzione che l'impegno produca o meno una prestazione migliore. Infatti, aumentando il proprio impegno non sempre si riescono a migliorare le prestazioni;
- strumentalità, cioè dalla convinzione che la prestazione, una volta raggiunta, consenta di ottenere dei risultati. Ad esempio, in un'impresa commerciale un addetto alle vendite si impegna a contattare nuovi potenziali clienti (aspettativa) solo se una quota di questi ultimi è in grado di produrre maggiori vendite (strumentalità), che è il risultato desiderato;
- valenza, infatti l'impegno dipende anche dall'attrattività dei risultati, ossia dall'importanza che questi assumono per colui che pone in atto l'azione.

La motivazione è quasi assente quando l'aspettativa, la strumentalità o la valenza sono basse.⁴

4.3 La definizione degli obiettivi

Nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) vengono definiti in maniera puntuale gli obiettivi di gestione che si intendono raggiungere, ossia i risultati specifici e misurabili da conseguire in un arco di tempo determinato, successivo a quello in cui il documento è stato approvato. Si possono individuare singoli e specifici obiettivi per periodi infrannuali, oppure si può definire la parte di un obiettivo pluriennale che si intende conseguire nell'anno in questione. Un obiettivo deve essere:

- armonico con le risorse disponibili: nella definizione degli obiettivi bisogna tenere conto delle risorse umane, finanziarie e materiali a disposizione dell'ente, valutate sotto il profilo quantitativo e qualitativo;
- chiaro: cioè l'obiettivo deve essere comprensibile per tutti i suoi destinatari ed è necessario evitare fraintendimenti sul suo significato;
- coerente con gli obiettivi assegnati ad altri centri: al fine di evitare un peggioramento dei risultati complessivi dell'ente, gli obiettivi assegnati a ciascun centro di responsabilità devono essere coerenti fra loro;

⁴ ROBERTSON I., SMITH M., *La motivazione e la progettazione delle mansioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.

- condiviso: è opportuno che nella definizione degli obiettivi ci sia uno stile partecipativo e che vi concorrano più attori;
- connesso ai meccanismi incentivanti: al personale devono essere ben chiare le conseguenze dal punto di vista incentivante del perseguimento o del mancato ottenimento degli obiettivi assegnati;
- misurabile: ogni obiettivo deve essere rilevabile con riferimento a una specifica unità di misura, e questi nelle amministrazioni pubbliche sono spesso espressi in termini non monetari. Ciò è accettabile, purché gli obiettivi non siano misurabili solo potenzialmente ma anche realmente, attraverso adeguati strumenti di misurazione che verifichino il loro raggiungimento. La misurabilità è infatti il presupposto per la controllabilità. Si ha un buon sistema di incentivazione solo se vengono individuati indicatori idonei a valutare il raggiungimento o meno degli obiettivi assegnati;
- orientato al miglioramento: gli obiettivi devono essere orientati al raggiungimento di un miglioramento dell'attività svolta dall'ente (come, ad esempio, aumentare l'efficienza, migliorare gli standard qualitativi delle prestazioni offerte, ridurre i tempi di esecuzione);
- orientato all'utenza: nell'individuazione degli obiettivi bisogna sempre tenere conto che anche se le attività e i procedimenti svolti in un centro sono destinati ad altri centri, qualunque sia l'attività svolta in un singolo centro il fine ultimo è il soddisfacimento del bisogno dell'utente finale;
- raggiungibile: coloro che vengono valutati devono disporre delle leve decisionali per poter incidere sul raggiungimento dell'obiettivo;
- rivedibile: nel corso dell'anno si possono verificare fatti nuovi interni e/o esterni all'amministrazione che impongono una revisione degli obiettivi; in tal caso deve essere sempre possibile modificare questi ultimi;
- strumentale al conseguimento degli indirizzi strategici: gli organi politici devono definire puntualmente e aggiornare gli indirizzi strategici dell'ente, e gli obiettivi del PEG devono essere strumentali rispetto al conseguimento di tali indirizzi; è necessario evitare che gli interessi di specifici centri prevalgano su quelli dell'ente nel suo complesso.⁵

⁵ DONNA G., RICCABONI A., *Manuale del controllo di gestione*, IPSOA, 2003.

4.3.1 Obiettivi, aspettative di successo e prestazioni

Si possono analizzare le correlazioni che esistono fra la difficoltà degli obiettivi, le aspettative di successo e le prestazioni.⁶

All'aumentare della difficoltà degli obiettivi, crescono le prestazioni, infatti l'assegnazione di obiettivi difficili, se accettati dai lavoratori, garantisce una prestazione migliore rispetto a quella ottenibile con obiettivi facilmente raggiungibili. Tuttavia, un obiettivo troppo difficile, tanto da essere irrealizzabile, è probabile che venga rifiutato dai lavoratori.

Inoltre, all'aumentare dell'aspettativa (cioè della probabilità soggettiva di successo), cresce pure la prestazione.

Infine, all'aumentare della difficoltà dell'obiettivo, diminuisce la probabilità soggettiva di successo, perché gli obiettivi più difficili hanno anche minori probabilità di essere conseguiti.

4.3.2 Partecipazione dei lavoratori all'assegnazione degli obiettivi

È preferibile che i lavoratori partecipino alla definizione degli obiettivi, piuttosto che se li trovino imposti dai propri superiori, perché così vengono maggiormente accettati da parte dei lavoratori e questo incide positivamente sulle prestazioni.

La partecipazione dei lavoratori alla definizione dei propri obiettivi in alcuni casi ha portato a definire obiettivi di livello superiore al caso in cui gli stessi erano preassegnati.

Tuttavia, partecipare alla definizione degli obiettivi non significa concedere libertà di assegnazione in quanto quando le persone sanno che i risultati della loro performance serviranno alla definizione della retribuzione spesso si fissano scopi ridotti e si dimostrano più prudenti nel formulare previsioni sui propri risultati futuri.

4.3.3 Interviste di valutazione

Per quanto riguarda le interviste di valutazione, secondo Robertson e Smith (1987) Nemeroff e Wexley sostengono che la soddisfazione da parte dell'intervistato è maggiore quando l'intervistatore:

- si comporta amichevolmente;

⁶ ROBERTSON I., SMITH M., *La motivazione e la progettazione delle mansioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.

- conclude l'intervista con un commento positivo;
- programma una riunione di verifica;
- elogia le persone per il loro buon lavoro.

La motivazione a migliorare è più alta quando l'intervistatore:

- invita l'intervistato alla partecipazione degli obiettivi;
- chiede la loro opinione sui problemi;
- chiede l'opinione all'intervistato sul proprio comportamento.

4.4 Il ruolo della retribuzione nel sistema motivante in azienda

È utile domandarsi se la retribuzione stimoli l'impegno dei lavoratori nello svolgimento dei propri compiti ossia se la retribuzione è una leva motivazionale. Si può affermare che un aumento della retribuzione di solito fa aumentare la motivazione ma esistono casi in cui le retribuzioni non migliorano la motivazione perché la prestazione non è correlata alla ricompensa; ciò accade quando, ad esempio, la retribuzione dipende dall'età e dall'anzianità di servizio e non dall'efficienza e dall'impegno.

Fra le teorie che indagano sul ruolo della retribuzione c'è quella di Herzberg (1959); secondo quest'ultimo la retribuzione è un fattore igienico, cioè è capace di produrre insoddisfazione se non è disponibile in quantità appropriata; miglioramenti retributivi possono solo rimuovere ostacoli alla soddisfazione del lavoro, ma non la generano direttamente. La funzione della retribuzione è quella di evitare privazioni economiche e percezioni di trattamento iniquo.

Vroom (1964) cerca invece di spiegare come la retribuzione influenza i comportamenti. La retribuzione ha un valore per una persona solo se essa è percepita come uno strumento per mezzo del quale può ottenere ciò che desidera.

Opsahl e Dunnette hanno altresì aggiunto delle considerazioni intorno a questo tema e sono giunti alle seguenti conclusioni:

- gli schemi di incentivazione sono di solito validi per incrementare o mantenere livelli di attività, o per lanciarne di nuovi;
- molti schemi di incentivazione falliscono per l'insufficiente comprensione del collegamento fra risultati ed incentivi da parte del personale dipendente;
- i sistemi di incentivazione sono inefficaci per lavori ripetitivi o spiacevoli;

- in situazioni in cui c'è riservatezza sulle politiche retributive, aumenta l'insoddisfazione del personale verso la retribuzione e aumentano i rischi di una performance insoddisfacente;
- per aumentare il livello di motivazione è utile legare i programmi retributivi allo sviluppo della persona;
- la presenza di incoerenze e iniquità retributive all'interno delle aziende causa tensioni che influenzano negativamente la motivazione.⁷

4.4.1 Alcune considerazioni

Nelle amministrazioni pubbliche emerge una contraddizione di fondo: da un lato si ha la convinzione che la leva fondamentale per modificare comportamenti e ottenere risultati è la retribuzione; dall'altro, è noto che l'incentivo monetario viene spesso utilizzato in modo distorto e non motivante.⁸

Infatti, una quota significativa degli incentivi nel tempo si è di fatto consolidata, perdendo la propria variabilità e diventando una semplice quota integrativa dello stipendio di base. Inoltre, spesso si ha un basso livello di differenziazione nell'erogazione degli incentivi individuali, con la conseguenza di una penalizzazione per i soggetti più meritevoli. L'impiego degli incentivi monetari richiede quindi un cambiamento sostanziale. Per fare ciò è necessario interrogarsi su quali siano le finalità perseguibili attraverso l'utilizzo degli incentivi monetari.

In primo luogo, l'incentivo serve a migliorare la qualità dei servizi e la produttività delle amministrazioni pubbliche. Distribuzioni di incentivi alle quali non corrispondono effettivi miglioramenti dei risultati sono quindi da considerarsi incoerenti con la natura dello strumento; inoltre, la burocratizzazione dei sistemi di valutazione e incentivazione (attraverso l'utilizzo di schede, progetti, relazioni) spesso provoca un peggioramento della produttività.

In secondo luogo, gli incentivi, se inseriti in un progetto più ampio di rinnovamento del settore pubblico, sono in grado di orientare i comportamenti individuali e di modificare la cultura aziendale, in modo da comunicare le priorità e i valori che guidano l'ente;

⁷ ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA – AREA SISTEMI GESTIONALI, *I sistemi premianti e incentivanti*, Commissione Tecnica per lo Sviluppo delle Risorse Umane, Settembre 1994.

⁸ VALOTTI G., *Management pubblico*, Milano, Egea, 2005.

rappresenta una leva fondamentale per l'orientamento ai risultati e per sviluppare una maggiore propensione al rischio e all'assunzione di responsabilità.

4.4.2 L'ammontare degli incentivi

Nel sistema di incentivazione assume particolare importanza l'ammontare della retribuzione collegata al raggiungimento degli obiettivi prefissati. La quota di salario variabile deve avere una dimensione congrua: un sistema incentivante che preveda una retribuzione variabile troppo bassa è poco efficace e, al tempo stesso, una parte variabile troppo alta creerebbe malcontento e resistenze da parte del personale perché il livello minimo di salario atteso è più alto.⁹

Nell'erogazione degli incentivi vengono di solito introdotti dei limiti minimi e massimi, che costituiscono una percentuale dell'obiettivo da raggiungere. I limiti minimi hanno la funzione di evitare che vengano erogati premi per risultati insoddisfacenti; i limiti massimi vengono inseriti per evitare che il dipendente ponga la propria attenzione sui risultati di breve periodo a discapito di quelli di lungo periodo e, inoltre, per evitare di corrispondere premi a fronte di risultati positivi derivanti da eventi favorevoli, non derivanti dalle abilità del valutato.

Bisogna inoltre evidenziare che l'erogazione dell'incentivo deve essere tempestiva, cioè deve essere corrisposta subito dopo la realizzazione della performance, in quanto le ricompense erogate tempestivamente hanno un effetto motivazionale molto più forte di quelle erogate in ritardo.

Gli incentivi erogati possono essere sia di breve che di lungo periodo. Di solito, vengono utilizzati sistemi di incentivi a breve termine, in cui l'orizzonte temporale di riferimento è l'anno. Esistono tuttavia anche forme di incentivazione correlate a più esercizi, al fine di dare continuità ai risultati. Il periodo di riferimento dei piani di incentivazione a lungo termine varia normalmente dai tre ai sei anni.

4.4.3 Incentivi individuali e incentivi di gruppo

Gli incentivi possono essere individuali o di gruppo, a seconda che vengano concessi a fronte del conseguimento di obiettivi di prestazione prestabiliti individuali o di gruppo. È preferibile scegliere incentivi individuali quando la finalità dell'organizzazione è

⁹ DONNA G., RICCABONI A., *Manuale del controllo di gestione*, IPSOA, 2003.

sviluppare al massimo l'attività della singola persona, mentre se si intende rafforzare il senso di appartenenza a un gruppo, è preferibile utilizzare obiettivi e incentivi di gruppo. I problemi associati alle politiche di incentivazione individuale sono:

- il peggioramento del clima aziendale, a causa delle reazioni di coloro che sono stati valutati negativamente;
- la difficoltà di mantenere nel tempo un sistema credibile, a causa dell'influenza di fattori estranei alla performance individuale;
- la tendenza a individuare obiettivi troppo facili da raggiungere per tutti i valutati, con la conseguenza di non riuscire a differenziare i contributi apportati;
- l'eccessivo sviluppo di comportamenti competitivi.

Le politiche retributive variabili basate sui risultati individuali risultano essere efficaci quando:

- l'apporto del singolo può essere identificato e isolato;
- il compito è tale da consentire all'esecutore di disporre di autonomia e indipendenza nel suo svolgimento;
- per conseguire i risultati non è necessaria la cooperazione con gli altri lavoratori.

I problemi che possono comportare le politiche di incentivazione di gruppo sono:

- da un lato il *free riding*, cioè i soggetti poco impegnati e collaborativi coprono questo loro comportamento grazie l'appartenenza al gruppo;
- dall'altro il livellamento della performance individuale, in quanto i soggetti più capaci con l'appartenenza al gruppo non sono in grado di fare emergere le proprie eccellenze;
- la competizione individuale all'interno del gruppo e la competizione fra diversi gruppi può peggiorare la performance complessiva.

Le politiche retributive variabili basate sui risultati di gruppo risultano essere efficaci quando:

- l'apporto di ciascuno è legato a quello degli altri membri del gruppo;
- il sistema incentivante ha la funzione di stimolare il raggiungimento di obiettivi comuni e lo sviluppo di uno spirito di squadra;
- le caratteristiche del lavoro limitano la possibilità di tenere comportamenti opportunistici.

Gli obiettivi di gruppo sono necessari per quei ruoli e quelle attività per cui non è possibile isolare il contributo del singolo all'interno del gruppo di lavoro. Tuttavia, se

vengono utilizzati esclusivamente incentivi di gruppo, il singolo inserito in un gruppo di lavoro poco produttivo è scarsamente motivato.

La soluzione migliore è di solito rappresentata dalla combinazione di obiettivi legati alla performance di gruppo e obiettivi legati alla prestazione del singolo individuo; in tal modo, da un lato si rafforza lo spirito di gruppo e, dall'altro, si valorizzano le prestazioni dei singoli.¹⁰

4.4.4 La giustizia sul lavoro

La giustizia può influenzare la motivazione. Secondo Robertson e Smith¹¹ Adams sostiene che gli individui hanno bisogno di sentire che ricevono un trattamento corretto ed equo sul lavoro in termini di input (abilità, esperienza, impegno) e di risultati (retribuzione, elogi, promozione).

Inoltre, le persone hanno bisogno di sentire di essere trattati con equità rispetto agli altri. Coloro che si dedicano per lungo tempo a mansioni difficili, ardue e molto specializzate, ritengono di meritare maggiori riconoscimenti e ricompense rispetto a chi lavora per tempi minori in mansioni più facili.

4.4.5 Conclusioni

Nella progettazione del sistema:

- poiché persone diverse valutano le ricompense in maniera differente, è necessario comprendere quali sono le ricompense apprezzate da ciascun lavoratore;
- i livelli di prestazione desiderati devono essere raggiungibili, in quanto l'aspettativa influenza la motivazione: se un dipendente pensa che, anche con un grande impegno, non è possibile raggiungere il livello di prestazione richiesto, la motivazione risulta bassa;
- deve esserci un collegamento diretto, chiaro ed esplicito tra la prestazione e i risultati e le ricompense conseguenti;

¹⁰ DONNA G., RICCABONI A., *Manuale del controllo di gestione*, IPSOA, 2003.

¹¹ ROBERTSON I., SMITH M., *La motivazione e la progettazione delle mansioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.

- bisogna giungere ad un sistema giusto e ragionevole, in quanto i dipendenti con buone prestazioni devono ricevere una quantità maggiore di ricompense dei colleghi con basse prestazioni.
- la correlazione tra prestazione e ricompensa deve essere chiara ed esplicita, non deve essere mantenuta riservata e il personale deve conoscere chi ha la responsabilità delle decisioni in merito all'erogazione degli incentivi.

4.5 Gli indicatori di performance

Per verificare il raggiungimento degli obiettivi assegnati vengono utilizzati degli indicatori di performance. Viene utilizzato un sistema bilanciato e selettivo di indicatori, adatto a ciascun centro di responsabilità. Nel progettare il sistema di valutazione, è necessario tenere conto delle seguenti considerazioni:

- si deve avere un sistema di indicatori, cioè un insieme di indicatori collegati fra loro;
- il sistema deve presidiare in modo bilanciato differenti esigenze: efficienza ed efficacia della gestione, equilibrio di breve e di lungo periodo, risultati settoriali e globali aziendali;
- il sistema degli indicatori deve essere selettivo, in quanto deve essere composto da un numero limitato di indicatori, che devono essere quelli maggiormente rilevanti per guidare le scelte e valutare le performance;
- le informazioni raccolte devono essere appropriate e utili per coloro che devono utilizzarle, che devono vedere soddisfatti i propri bisogni informativi;
- le informazioni sulle performance dovrebbero essere focalizzate sulle priorità dell'amministrazione, sui suoi obiettivi fondamentali e sulle attività che la caratterizzano;
- il sistema di misurazione delle performance dovrebbe essere collegato con i sistemi informativi, con i sistemi di programmazione e controllo e con i sistemi di valutazione dell'amministrazione. Il sistema degli indicatori deve essere collegato con tutte le misure che servono a valutare il successo dell'organizzazione e le performance degli individui. Deve inoltre essere chiaro come gli obiettivi

individuali contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi organizzativi. In caso contrario si creerebbero situazioni di confusione e sprechi di tempo e risorse;

- il sistema degli indicatori deve fornire una visione bilanciata delle performance, e non deve focalizzarsi solamente su una parte dell'attività dell'organizzazione o solo su alcuni aspetti della performance quali, ad esempio, i costi e le quantità, senza tenere conto di altre dimensioni come la qualità dell'attività;
- il sistema degli indicatori deve essere costantemente aggiornato in modo tale da essere coerente con i cambiamenti dell'organizzazione;
- i benefici derivanti dal calcolo dell'indicatore devono essere superiori ai costi relativi alla sua misurazione.

Per avere un buon sistema di incentivazione ogni indicatore deve presentare alcune caratteristiche:

- la precisione della misurazione, in quanto indicatori imprecisi aumentano il rischio che coloro che sono chiamati a compiere la valutazione giudichino in maniera scorretta le performance conseguite;
- l'oggettività, cioè fare in modo che non ci siano distorsioni a causa della soggettività di chi compie la valutazione;
- la tempestività, cioè il periodo di tempo che intercorre tra le prestazioni dell'individuo, la misurazione dei risultati e la successiva erogazione dell'incentivo deve essere il più breve possibile;
- la comprensibilità, in quanto il significato degli indicatori e le modalità di calcolo devono essere facilmente compresi dai loro destinatari.¹²

4.5.1 Conseguenze della correlazione tra performance e retribuzione

Quando si dispone di dati validi, collegare la retribuzione ai risultati della valutazione della performance può rendere il sistema retributivo molto più efficace. Il grande interrogativo è se i dati sulla valutazione sono veramente validi, perché altrimenti il collegare la retribuzione ai risultati può avere come conseguenza un sistema retributivo

¹² DONNA G., RICCABONI A., *Manuale del controllo di gestione*, IPSOA, 2003.

non motivante, causa di indesiderate contestazioni, di un elevato turnover e di rilevante spreco di tempo.¹³

Quando i dipendenti conoscono le modalità di calcolo degli indicatori e i conseguenti incentivi, i valutatori devono porre molta attenzione all'integrità dei dati, cioè devono verificare il rispetto delle regole e procedure per il loro ottenimento, calcolo, comunicazione e analisi. Nel caso in cui l'integrità non venga rispettata, bisogna sanzionare i comportamenti inopportuni.

4.5.2 Alcune considerazioni sulla progettazione del sistema

È opportuno fare delle considerazioni inerenti la progettazione di un sistema di misurazione dei risultati.¹⁴

Occorre misurare ciò che ha valore e non attribuire valore a ciò che viene misurato. Nella misurazione, paradossalmente, si misura ciò che non ha rilievo perché facilmente misurabile, e non si misura ciò che ha rilievo perché più difficilmente misurabile. È opportuno misurare solamente ciò che è utile, altrimenti si rilevano (sostenendo un costo) informazioni di nessuna utilità e ci si convince che per valutare l'efficienza e l'efficacia della gestione siano adatti indicatori invece inadeguati.

È opinione diffusa che una buona regola per un sistema di indicatori è quella di limitare la loro quantità a un numero compreso tra 10 e 20 per ogni utilizzatore. Gli indicatori devono essere calibrati sui bisogni informativi degli utilizzatori e sulle decisioni che questi devono prendere. Gli indicatori in eccesso rispetto a quelli necessari, distraggono l'attenzione sulle problematiche di miglioramento della performance.

Un indicatore è utile se chi utilizza il sistema se ne serve per avere un *feedback* sulle attività svolte e sui risultati raggiunti, e per rivedere le proprie scelte. Il soggetto responsabile dell'attuazione degli obiettivi deve conoscere anche gli strumenti di misurazione utilizzati.

È inoltre importante non confondere l'attività di misurazione con quella di valutazione. Gli indicatori sono delle misurazioni, descrivono dei fenomeni e segnalano dei problemi, ma non sono in grado di dare una risposta sul perché si sono raggiunti determinati

¹³ MOHRMAN A.M., LAWLER E.E., RESNICK-WEST S.M., *La valutazione dei dipendenti*, Milano, FrancoAngeli, 1989.

¹⁴ RUFFINI R., "Costruzione di un sistema di indicatori di performance: il caso delle Ragionerie provinciali dello Stato", in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 3/2009, Rimini, Maggioli Editore.

risultati. Per capire la ragione per cui si è raggiunto un determinato risultato è necessaria un'attività di valutazione che presuppone una sua contestualizzazione.

Capitolo 5

CASO: IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA “CONCA TOLMEZZINA”

5.1 L'Associazione Intercomunale “Conca Tolmezzina”

L'Associazione Intercomunale “Conca Tolmezzina” comprende quattro comuni: Amaro, Cavazzo Carnico, Tolmezzo e Verzegnis; la popolazione residente complessiva in questi quattro comuni è di 13.442 abitanti. L'Associazione è stata costituita ai sensi della L.r. 1/2006, con convenzione quadro 26.05.2006, e sono stati istituiti appositi uffici comuni. Tutto il personale proveniente dalle singole Amministrazioni Comunali è stato assegnato funzionalmente al Comune di Tolmezzo quale ente capofila dell'Associazione.

Analizzando l'organizzazione dell'Ente, al vertice c'è la Direzione Generale; è inoltre presente l'ufficio comune per la gestione del personale, le cui funzioni sono delegate alla Comunità Montana della Carnia.

Nell'Ente ci sono 5 aree, a ciascuna delle quali corrisponde un ufficio ed al vertice di ognuno c'è un titolare di posizione organizzativa:

- area dei servizi alla persona ed alle famiglie, che fa riferimento all'Ufficio comune per i servizi generali;
- area dei servizi alle imprese e gestione del territorio, che fa riferimento all'Ufficio comune per il servizio dell'urbanistica ed edilizia privata;
- area delle realizzazioni, che fa riferimento all'Ufficio comune per il servizio tecnico manutentivo e delle opere pubbliche (dal 2009 è stata istituita nell'area la Posizione Organizzativa per i processi manutentivi);
- area economico finanziaria, che fa riferimento all'Ufficio comune per il servizio economico finanziario;

- area corpo polizia municipale, che fa riferimento all'Ufficio comune comando polizia locale.

Nell'Ente ci sono quindi 5 uffici comuni e 6 posizioni organizzative, in quanto dal 2009 all'interno dell'Ufficio comune per il Servizio tecnico manutentivo è stata introdotta un'ulteriore posizione organizzativa. L'organizzazione di ciascun ufficio è suddivisa in uno o più processi.

L'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" ha complessivamente 103 dipendenti (80 a Tolmezzo, 8 ad Amaro, 7 a Cavazzo Carnico e 8 a Verzegnis); se si aggiungono il Segretario Comunale del Comune di Tolmezzo e il Segretario Comunale dei Comuni di Amaro, Cavazzo Carnico e Verzegnis il personale dell'Ente è di 105 unità.

5.2 Storia del sistema di valutazione

L'attuale sistema di valutazione dell'Ente è stato introdotto nel 2005. Precedentemente, per ogni singolo dipendente esisteva una sorta di "pagella" dove vi erano indicati alcuni elementi (ad esempio, autonomia e capacità di relazione) e si indicava con una "X" se ognuno di questi era presente o meno in ogni dipendente. In base alle "X" di ognuno veniva stilata una classifica e si distribuivano di conseguenza i premi. In questo sistema non c'erano degli indicatori di performance, che sono stati introdotti successivamente.

Nel corso degli anni si sono modificati parallelamente sia il sistema di valutazione che quello di programmazione (i due sistemi devono evolversi di pari passo). Si è introdotto il PEG e si è cercato gradualmente di migliorarlo e affinarlo. Inoltre, si è iniziato a compiere una efficace valutazione dei comportamenti organizzativi, attraverso le schede di valutazione.

Nel 2005 c'è stata l'introduzione del nuovo contratto di lavoro per fasce, per cui è stato necessario adattare al meccanismo delle progressioni orizzontali il sistema di valutazione che si stava definendo e sperimentando.

5.3 Il contesto di riferimento

Se rapportato ad altre amministrazioni (quali, ad esempio, ministeri, regioni, province o comuni capoluogo), l'Ente è di piccole dimensioni. Si tratta tuttavia di un ente che si

rapporta con una popolazione di circa 13.000 abitanti e all'interno vi lavorano circa un centinaio di dipendenti e non ha quindi una dimensione troppo limitata.

I problemi che emergono dall'applicazione di un sistema di valutazione in enti di piccole dimensioni sono legati al fatto che uno stesso dipendente è chiamato a svolgere più compiti, anche molto diversi fra loro (non è specializzato); conseguentemente è complicato valutare la sua performance sia in termini di capacità possedute che in relazione ai risultati conseguiti. Al contrario, in un ente di dimensioni medio-grandi la stessa persona è chiamata a svolgere un numero limitato di compiti, simili fra loro, e questo facilita la sua valutazione. Si può quindi affermare che l'attività di valutazione è tanto più complessa quanto più elevato è il numero e la varietà dei compiti che il dipendente è chiamato a svolgere.

Un'altra peculiarità di un sistema di valutazione attivato in un ente di limitate dimensioni riguarda i tempi e costi di una sua realizzazione. Definire, costruire ed implementare un sistema di valutazione necessita di molto tempo e risorse. Questo è dovuto al fatto che anche se si tratta di una piccola realtà, gli obiettivi, i relativi indicatori di performance, gli indicatori comportamentali sono differenti a seconda dei singoli settori a cui il personale appartiene. Di conseguenza, la costruzione di un sistema di valutazione in un piccolo ente necessita di un lungo lavoro, quasi paragonabile a quello richiesto per un ente di dimensioni medio-grandi.

Un altro problema è legato al fatto che i dipendenti della "Conca Tolmezzina" lavorano in più sedi e quindi colui che è chiamato ad effettuare la valutazione non può osservare tutti i comportamenti tenuti dai singoli. Per superare questo limite nell'Ente durante la valutazione ha un ruolo cruciale il leader di processo il quale si trova maggiormente a contatto con i singoli dipendenti.

Un'altra peculiarità è che la graduatoria del personale suddiviso per fasce prevista dal decreto Brunetta non è molto efficace in un ente di piccole dimensioni. Questa metodologia può essere utile in amministrazioni che hanno migliaia di dipendenti come i ministeri; il sistema non può avere la stessa impostazione per tutti gli enti.

5.4 La logica del sistema di valutazione

Nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" l'idea alla base del sistema è che la valutazione del personale possa essere una leva importante per attivare o accelerare il

processo di sviluppo organizzativo dell'Ente garantendo l'innalzamento del benessere dell'utenza, dell'organizzazione e degli operatori. L'attività di valutazione è uno strumento capace di generare benessere ed è quindi un servizio, non un giudizio. È un mezzo attraverso il quale è possibile valorizzare le persone che lavorano nell'organizzazione.

Nell'Ente ciò che contraddistingue l'attività di valutazione è che si tratta di un processo evolutivo. Non esistono indicatori di prestazione definibili una sola volta, in quanto non ci sono obiettivi fissi ma mutevoli. Poiché cambiano gli obiettivi, cambiano gli indicatori e cambiano anche le capacità necessarie per raggiungerli.

Lo scopo della valutazione non è quello di paragonare le persone tra loro o di inserirle in delle graduatorie. Lo scopo è quello di valorizzare le risorse individuali; inoltre si stimolano le persone al raggiungimento degli obiettivi correlati a ciascun ruolo. Questo processo genera benessere alle persone che lavorano nell'Ente e, di conseguenza, all'organizzazione e all'utenza.

Alla base del sistema di valutazione dell'Ente c'è la convinzione che elaborare risultati numerici attraverso i quali confrontare le persone tra loro risulta inadatto a motivare le persone; anche quando persone diverse lavorano per lo stesso obiettivo svolgendo ruoli simili, non sono facilmente confrontabili tra loro.

La valorizzazione professionale di ogni persona in un mondo ad alta soggettività non può che avvenire attraverso percorsi personalizzati di carriera. La valutazione è lo strumento con cui monitorare costantemente il cammino di ognuno.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" prevede da un lato la valutazione della performance, organizzativa e individuale e, dall'altro, la valutazione dei comportamenti organizzativi. C'è da sottolineare che l'Ente ha iniziato ad effettuare una valutazione della propria performance ancora prima dell'introduzione del decreto Brunetta che ne ha sancito l'obbligo.

5.5 I documenti alla base del sistema di valutazione della performance

Alla base del sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale ci sono due documenti:

- il Piano Esecutivo di Gestione, che è uno strumento di programmazione;

- la Relazione sulla performance, che è uno strumento di consuntivazione.

5.5.1 Il Piano Esecutivo di Gestione

Per la definizione degli obiettivi di performance si utilizza il Piano Esecutivo di Gestione (PEG); a partire dal 2013 al PEG viene unificato organicamente il Piano della prestazione (o Piano della performance), così come previsto dal comma 3 bis dell'art 169 del TUEL, introdotto dal D.L. 174/2012. Il PEG rappresenta in modo schematico e integrato il collegamento tra le Linee Programmatiche di Mandato e gli altri livelli della programmazione, in modo da garantire una visione unitaria e facilmente comprensibile della performance attesa dall'Ente.

Nel PEG, che incorpora il Piano della performance, sono presenti degli indicatori organizzativi cioè un sistema di indicatori di risultato connessi alla performance dell'organizzazione nel suo complesso; questi sono raggruppati in modo tale da consentire una lettura degli stessi anche per ogni area organizzativa e, all'interno di ciascuna area, per singolo gruppo di processo; per ciascun indicatore:

- vengono stabiliti i valori obiettivo da raggiungere;
- viene fornita una descrizione del suo significato;
- sono indicate le grandezze considerate per il calcolo;
- è presente la fonte da cui reperire i valori delle grandezze necessarie per la sua misurazione;
- ci sono le indicazioni per stabilire se l'indicatore ha assunto un risultato positivo o negativo.

Ad esempio nel PEG relativo all'anno 2013 per quanto riguarda l'Ufficio Comune per i servizi generali, all'interno del processo Gestione segreteria, relazioni e comunicazioni interne ed esterne, un indicatore utilizzato è il tempo medio che intercorre tra l'assegnazione di un protocollo in arrivo e l'acquisizione del documento allo scanner. Per questo indicatore nel PEG sono contenute le ulteriori informazioni presenti nella tabella 5.1.

Nel PEG oltre agli indicatori organizzativi sono presenti delle schede analitiche per la valutazione dei risultati individuali. In queste schede per ogni ufficio, e all'interno di ciascun ufficio per ogni processo, vengono indicati gli obiettivi di prestazione richiesti; all'interno di ciascun processo ogni singolo obiettivo ha un peso specifico (in percentuale) e per stabilire se è stato raggiunto vengono utilizzati uno o più indicatori.

Sulla base dei valori assunti dagli indicatori a consuntivo, si possono fare delle valutazioni sul raggiungimento o meno dell'obiettivo assegnato a ciascun processo, e con una percentuale si sintetizza la valutazione della performance.

Tabella 5.1: Informazioni indicatore

Descrizione indicatore	Grandezze considerate	Fonte dati	Valutazione
Misura la tempestività e l'efficienza gestionale nella fase di acquisizione di atti e documenti in arrivo	Data assegnazione numero protocollo per tutti i documenti in arrivo da parte degli addetti e data scansione degli stessi	Il software IRIDE di gestione del flusso documentale e protocollo informatico fornisce tale dato attraverso una apposita <i>query</i>	L'indicatore è positivo se il valore a consuntivo è minore o uguale al valore atteso

Fonte: PEG 2013 dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina"

5.5.2 La Relazione sulla performance

Entro il 30 giugno di ogni anno deve essere approvato un documento, denominato "Relazione sulla performance", che evidenzia a consuntivo e con riferimento all'anno precedente i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati.

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati organizzativi, cioè dell'Ente nel suo complesso sono presenti:

- indicatori organizzativi, i cui obiettivi di performance erano presenti nel PEG;
- indicatori finanziari;
- i risultati di indagini sulla soddisfazione dell'utenza.

Per quanto riguarda gli indicatori organizzativi, nella Relazione sulla performance è presente una tabella in cui per ogni indicatore si indica il risultato atteso e il relativo valore realmente conseguito.

Per quanto concerne gli indicatori finanziari, nella Relazione sulla performance per ognuno dei quattro comuni dell'Associazione vengono rilevati i valori di 18 indicatori riferiti a grandezze finanziarie (fra cui, ad esempio, il tempo medio di pagamento delle spese correnti). Per ciascuno di essi viene indicata la modalità di calcolo e il valore ottenuto dall'indicatore nell'anno di riferimento e nell'anno precedente.

Inoltre, in questo documento vengono inseriti i risultati di alcune indagini svolte nel corso dell'anno di riferimento, relative alla soddisfazione degli utenti rispetto ad alcuni servizi offerti dall'Ente; alcune indagini vengono rilevate ogni anno, mentre altre si effettuano a cadenza pluriennale. Ad esempio, nel corso del 2012:

- è stata svolta un'indagine (che ha luogo ogni anno) per verificare la percezione della qualità dei servizi forniti dall'asilo nido "Arcobaleno" di Tolmezzo; per valutare l'erogazione del servizio in tutti i suoi aspetti è stato chiesto ai genitori di compilare un questionario in cui esprimono la propria opinione su 34 significativi elementi (quali, ad esempio, cortesia del personale educativo nei confronti dei genitori, competenza e preparazione del personale, igiene e pulizia, costo della retta) attribuendo ad ognuno di questi fattori un punteggio compreso tra 1 (servizio pessimo) e 10 (servizio ottimo);
- è stata svolta nell'ambito dei quattro comuni dell'Associazione una rilevazione, a campione, del grado di soddisfazione dei cittadini riguardo al servizio di raccolta dei rifiuti. Sono state considerate 18 voci e per ognuna i cittadini sono stati chiamati ad esprimere un giudizio in trentesimi in merito all'erogazione del servizio. Le 18 voci sono state suddivise in 5 aree: istruzioni, raccolta porta a porta, cassonetti, centri di raccolta e giudizi di sintesi;
- è stata inoltre svolta un'indagine finalizzata a misurare il grado di soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi erogati dalla biblioteca civica "Adriana Pittoni" di Tolmezzo. Per raccogliere i dati è stato utilizzato un questionario disponibile tra l'inizio di settembre e la fine di ottobre 2012 in biblioteca, allo Sportello del Cittadino e nel sito internet del Comune di Tolmezzo. Sono stati raccolti 147 questionari, un campione rappresentativo rispetto all'utenza generale della biblioteca. Con il questionario si è cercato di definire il grado di soddisfazione attribuito a diverse componenti del servizio, cogliere eventuali esigenze non soddisfatte e utilizzare eventuali suggerimenti per lo sviluppo di percorsi di miglioramento concretamente percorribili e verificabili. Nel questionario è stato chiesto di assegnare un punteggio da 1 (pessimo) a 5 (ottimo) a 20 variabili riguardanti il servizio bibliotecario fra cui, ad esempio, la cortesia e disponibilità del personale, le modalità del prestito, le giornate e gli orari di apertura, la durata del prestito. Inoltre, nel questionario è stato chiesto agli utenti di esprimere una valutazione complessiva sul servizio della biblioteca dove le possibili scelte erano: pessimo, insufficiente, sufficiente, buono, ottimo.

Per quanto riguarda la valutazione dei risultati individuali, nella Relazione sulla performance è predisposta una tabella che sintetizza i risultati ottenuti rispetto ai singoli obiettivi assegnati ad ogni processo, presenti nelle schede analitiche del PEG. Viene costruita una tabella dove per ogni ufficio e, all'interno di ciascun ufficio per ogni processo, vengono riportati gli obiettivi assegnati, il loro peso specifico (in percentuale) all'interno del singolo processo e la relativa percentuale di conseguimento. Viene inoltre calcolata la percentuale di conseguimento degli obiettivi a livello di singolo ufficio, data dalla media delle percentuali di conseguimento di ogni processo. Infine, viene misurata la percentuale di conseguimento degli obiettivi per quanto riguarda l'Ente nel suo complesso, data dalla media delle percentuali di conseguimento degli obiettivi di ogni singolo ufficio. È quindi possibile ottenere una lettura dei risultati ottenuti sia per singolo ufficio che, all'interno di ciascun ufficio, per ogni processo.

5.6 Il sistema di valutazione dei comportamenti organizzativi

Il sistema di valutazione della "Conca Tolmezzina" oltre all'obiettivo di valutare le prestazioni organizzative e individuali ha anche il fine di valutare i comportamenti organizzativi, sulla base di un sistema di valutazione applicato a tutto il personale dell'Ente.

I dipendenti sono suddivisi tra alcune categorie contrattuali (B, C, D). Per valutare il personale durante lo svolgimento del proprio lavoro è stato costruito un manuale dei comportamenti organizzativi. Ogni dipendente, a seconda della categoria contrattuale (B, C, D) e del settore a cui appartiene, ha una scheda di valutazione in cui sono inserite 12 capacità (per il personale di categoria contrattuale D ce ne sono 15), ognuna delle quali ha un codice; ognuna di queste capacità è descritta da degli indicatori comportamentali che sono collocati su una scala di cinque gradini. Sul primo gradino sono descritti i comportamenti che evidenziano l'assenza della capacità, mentre sul quinto gradino sono descritti i comportamenti che ne descrivono la presenza a livello di eccellenza; tra i due estremi della scala si sviluppa il percorso attraverso il quale la capacità si evolve e cresce. Nella sequenza da 1 a 5 i livelli 1 e 2 rappresentano dimensioni negative, 3 sufficiente, 4 positiva e 5 ottimale. Ogni livello è descritto e reso trasparente attraverso comportamenti tangibili.

L'Ente ha costruito un vero e proprio manuale delle capacità dove per ogni categoria contrattuale sono indicate le 12 o 15 capacità da possedere con i relativi indicatori comportamentali. Il manuale nel corso degli anni è stato modificato e corretto grazie alle indicazioni emerse al termine di ogni sessione valutativa, dal confronto tra valutatori e valutati, al fine di perfezionare il sistema. Attualmente il manuale comprende circa 136 capacità.

Nella tabella 5.2 si riporta un esempio di capacità (impegno individuale) con la relativa descrizione degli indicatori comportamentali.

Tabella 5.2: Capacità n. 402 - impegno individuale

1	2	3	4	5
Fa il minimo indispensabile, non pone alcuna attenzione nello svolgimento delle sue attività. È necessario correggere gli elaborati che produce.	Si lamenta del carico di lavoro con i colleghi (non si rivolge direttamente al responsabile) in sedi e/o con modalità non opportune. Si defila. Spesso commette errori e/o imprecisioni anche sulle attività che svolge abitualmente. Sta in attesa davanti al timbra cartellino. Bisogna sollecitarlo affinché concluda l'iter delle pratiche di sua competenza.	E' concentrato sul lavoro, non si fa distogliere. Non si perde in chiacchiere. E' preciso, non fa errori. Non rinvia. Non dice "non ho tempo" quando un collega o il responsabile gli chiedono di fare un lavoro, ma cerca di trovare il modo di soddisfare la richiesta.	Rispetta i tempi e le scadenze. Nei periodi di minor carico di lavoro manifesta al responsabile o al collega la sua disponibilità a svolgere attività ulteriori oppure propone al responsabile nuove iniziative. Non molla in caso di difficoltà, le attività che svolge sono fatte bene costantemente in qualsiasi periodo (standard livello produzione). Di fronte alle difficoltà / imprevisti, si attiva per cercare soluzioni, anche all'esterno dell'ufficio.	Anche in periodi di attività intensa rispetta le scadenze e/o le tempistiche pattuite, riuscendo contemporaneamente a curare gli aspetti di dettaglio del suo lavoro (è attento all'impatto che le sue attività hanno su quelle degli altri settori, alla comunicazione con tutti i soggetti interessati ed esterni al suo ufficio, allo scambio di informazioni con i colleghi del proprio settore e/o degli altri settori). Esprime visibilmente la soddisfazione per aver portato a termine il suo lavoro nei tempi pattuiti. Fissa e persegue obiettivi ambiziosi.

Fonte: Schede B, C, D dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina"

Fra tutte le capacità inserite nella scheda ce ne sono quattro (fino al 2008 erano tre) che sono dette trasversali, in quanto sono uguali per ogni categoria (ad esempio ce n'è quattro per la categoria B ed altre quattro per la categoria C). Fra queste quattro dal 2009 è stata inserita la capacità n. 401 (attenzione agli effetti del proprio comportamento), comune a tutte le schede di valutazione. Le altre capacità da inserire nella scheda sono scelte in base agli obiettivi e ai ruoli dei singoli settori di appartenenza. Fra le 12 o 15 capacità ce ne sono tre (indifferentemente tra quelle trasversali e quelle specifiche del settore) che sono dette obbligatorie, in quanto sono quelle ritenute più importanti per il ruolo preso in esame e rilevano ai fini della progressione orizzontale, di cui si dirà in seguito.

C'è da sottolineare che le capacità indicate nella scheda di valutazione con i cinque relativi livelli di comportamento sono utili anche ai dipendenti, in quanto il sistema di valutazione ha l'ulteriore scopo di portare le persone a sapersi autovalutare; la scheda contiene un certo numero di capacità sufficientemente ampio da coprire tutto lo spettro delle competenze richieste dal ruolo oggetto di valutazione. Sono evidenziati i comportamenti concreti che permettono agli interessati di misurare le proprie capacità attraverso il riscontro della loro presenza o assenza. Il sistema è inoltre trasparente in quanto si consente al dipendente di vedere chiaramente quali sono gli aspetti che vengono tenuti in considerazione in sede di valutazione.

5.7 Il processo di valutazione

Il processo di valutazione dei comportamenti organizzativi prevede quattro fasi:

- la valutazione iniziale;
- il monitoraggio in corso anno;
- la valutazione finale;
- la compilazione del questionario di gradimento del colloquio.

5.7.1 La valutazione iniziale e il monitoraggio in corso anno

Ad inizio anno, normalmente entro marzo/aprile, si organizza una riunione informativa con tutti i dipendenti durante la quale:

- si illustrano le modifiche apportate al sistema di valutazione rispetto a quello dell'anno precedente (introduzione di nuove capacità, modifica degli indicatori);

- si illustrano le modifiche alle regole per le progressioni orizzontali;
- si condivide con i collaboratori la scheda di valutazione;
- si evidenziano gli obiettivi più importanti che l'amministrazione vuole migliorare nell'anno e le capacità che devono essere messe in gioco per tali scopi;
- viene predisposto un calendario per i colloqui individuali.

Successivamente, si iniziano i colloqui individuali con tutti i dipendenti che devono essere conclusi entro il mese di maggio. Al colloquio oltre al dipendente partecipa il titolare di posizione organizzativa al quale il collaboratore appartiene e, inoltre, vi partecipa il leader di processo; quest'ultimo è colui che è a capo del gruppo di processo ed ha una funzione di coordinamento; è una figura fondamentale in quanto rappresenta il naturale raccordo fra la direzione e i dipendenti.

Durante i colloqui individuali si individuano le capacità maggiormente importanti da possedere in relazione agli obiettivi da raggiungere e ci si interroga sui possibili miglioramenti da ottenere (individuando i relativi comportamenti). Bisogna sottolineare che si tratta di un processo partecipativo in cui il titolare di posizione organizzativa cerca di definire obiettivi il più possibile condivisi dai dipendenti; durante il colloquio vengono definiti anche gli indicatori utilizzati per verificare il raggiungimento di tali obiettivi e si fanno anche delle esemplificazioni sulle attività da compiere per il loro conseguimento.

Il colloquio di valutazione iniziale dei titolari di posizione organizzativa viene invece effettuato con il Direttore Generale, con le stesse modalità stabilite per i colloqui con gli altri dipendenti.

Durante il corso dell'anno si possono fissare degli incontri per rilevare e prendere nota dei progressi e delle criticità che incontrano i dipendenti nell'espletamento delle proprie funzioni, aiutandoli a capire in quali punti possono migliorare.

5.7.2 La valutazione di fine anno

Entro e non oltre il mese di febbraio dell'anno successivo si devono convocare e concludere gli incontri di valutazione finale. Nel corso del colloquio il collaboratore viene messo a proprio agio e si cercano di rilevare i comportamenti organizzativi tenuti dallo stesso nel corso dell'anno allo scopo di migliorare le sue prestazioni e quelle dell'organizzazione del suo complesso. Durante la valutazione si fa riferimento a episodi e comportamenti concretamente avvenuti. Il posizionamento nei singoli livelli di comportamento indicato è quello prevalente e consolidato nella condotta del valutato, e

nel caso in cui ci sia un posizionamento a metà tra due livelli di punteggio, va prescelto quello inferiore. Nell'assegnazione dei punteggi vengono premiati gli sforzi di miglioramento fatti dai singoli e di fronte a dei comportamenti del collaboratore non funzionali ci si interroga con questo sulle azioni che si possono intraprendere per modificare gli atteggiamenti inadeguati. Durante l'attività di valutazione può inoltre emergere la necessità di intraprendere un'attività formativa per migliorare la propria performance. Nel caso in cui vi siano collaboratori che nel corso dell'anno sono stati transitati da un'area ad un'altra, vale il principio della prevalenza: il collaboratore viene valutato dal titolare di posizione organizzativa dell'area in cui ha trascorso più tempo.

Le schede di valutazione non sono inalterabili nel tempo ma possono variare in relazione al mutato contesto organizzativo oppure in occasione del raggiungimento, da parte di tutti i valutati, del livello di eccellenza in una o più capacità. Durante il colloquio di valutazione di fine anno vengono raccolti i suggerimenti o le richieste di modifica del sistema, delle regole, delle schede di valutazione e degli indicatori, per portarli all'attenzione della conferenza dei responsabili di posizione organizzativa. In occasione dei colloqui individuali ogni valutatore prende nota delle criticità emerse nella spiegazione degli indicatori e/o dei suggerimenti provenienti dai valutati (per esempio, si chiede una più chiara definizione degli indicatori) e, una volta terminati i colloqui di valutazione (compresi quelli dei titolari di posizione organizzativa da parte del Direttore Generale), viene convocata una riunione alla quale partecipano il Direttore Generale, i titolari di posizione organizzativa ed i leader di processo, durante la quale sono comunicati tutti gli esiti della valutazione e condivise/discusse le criticità (e le buone pratiche) emerse nella gestione dei colloqui, le proposte di modifica (a schede e/o indicatori) e l'introduzione di miglioramenti. Le capacità (scritte *ex novo* o modificate in qualche parte degli indicatori) vengono successivamente validate dalla conferenza dei titolari di posizione organizzativa ed approvate con specifico provvedimento del Direttore Generale. La revisione deve concludersi di regola entro la metà del mese di aprile per permettere alle singole posizioni organizzative di illustrare, all'interno della propria area, le modifiche apportate.

Durante il colloquio ai dipendenti viene chiesto di fare un'autovalutazione del proprio comportamento che si è tenuto nel corso dell'anno, e assume particolare importanza il confronto tra la valutazione effettuata dal titolare di posizione organizzativa e l'autovalutazione da parte del dipendente, per la ricerca delle motivazioni sottostanti l'eventuale divergenza tra le due valutazioni.

La riforma Brunetta prevede che il personale, sulla base dei risultati raggiunti a livello di comportamenti organizzativi e a livello di apporto individuale fornito alla realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano della performance, venga inserito in una graduatoria, suddivisa in tre fasce di merito. Questa viene stilata allo scopo di distribuire ai dipendenti dell'Ente dei premi sulla base dei risultati della valutazione della performance conseguiti. Nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" viene fatta solo una simulazione di questa graduatoria che non viene neanche formalizzata in quanto non è utilizzata per gli istituti incentivanti che adotta l'Ente.

5.7.3 La valutazione dei valutatori

A partire dall'anno 2009 nel sistema di valutazione è stato introdotto un nuovo strumento al fine di acquisire elementi utili a comprendere come viene percepito il colloquio dai valutati e quali aspetti del colloquio possono essere migliorati. Tutti i valutati al termine del colloquio sono chiamati a compilare un questionario in forma anonima (fatta salva l'indicazione dell'area di appartenenza) che si compone di 10 domande a risposta chiusa (dove per ciascuna viene assegnato un punteggio da 1 a 5, ai quali corrisponde rispettivamente il minimo o il massimo gradimento del colloquio) e di una domanda a risposta aperta sulle proposte o suggerimenti per il miglioramento del sistema di valutazione. I risultati emersi dal questionario sono importanti per migliorare il funzionamento del sistema e rilevano anche ai fini della valutazione dei titolari di posizione organizzativa, di cui si dirà in seguito.

5.8 Il sistema di valutazione e il sistema premiale

Fino ad ora è stato illustrato il sistema di valutazione della performance (organizzativa e individuale) e il sistema di valutazione dei comportamenti organizzativi. L'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" adotta questo sistema di valutazione per aumentare il benessere di chi lavora passando attraverso una valorizzazione delle sue capacità e motivazioni. Nell'Ente l'attività di valutazione viene svolta indipendentemente dall'erogazione di premi al personale e vengono valutati anche quei dipendenti che non partecipano alla corresponsione di alcun incentivo. Per l'erogazione dei premi vengono utilizzati i risultati prodotti dall'attività di valutazione, che viene effettuata a prescindere dalla distribuzione di eventuali riconoscimenti. C'è da sottolineare che eventuali istituti

incentivanti possono essere riconosciuti al dipendente solamente se i risultati dell'ufficio a cui appartiene sono positivi e ciò deve essere documentato dal sistema di valutazione della performance organizzativa ed individuale.

5.8.1 La retribuzione di risultato

Alcuni risultati dell'attività di valutazione vengono utilizzati per applicare ai titolari di posizione organizzativa l'istituto contrattuale della retribuzione di risultato.

La retribuzione di risultato è una percentuale sulla retribuzione di posizione e viene erogata ai titolari di posizione organizzativa sulla base dei risultati raggiunti nel corso dell'anno; per la sua distribuzione i titolari di posizione organizzativa vengono valutati:

- in relazione al conseguimento di tre obiettivi che pesano complessivamente per 60%;
- sulla base di quattro fattori comportamentali (capacità) che pesano per il 40%.

Ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato il procedimento valutativo prevede le tre seguenti fasi:

- annualmente per ciascuna posizione organizzativa si definiscono gli obiettivi e i fattori comportamentali;
- ad ogni cadenza del periodo di valutazione si valutano i risultati conseguiti dal titolare di posizione organizzativa;
- si colloca quest'ultimo nella corrispondente fascia di retribuzione di risultato.

All'atto del conferimento dell'incarico di titolarità di posizione organizzativa (successivamente a cadenza annuale) il Sindaco, sentita la Conferenza dei sindaci e l'O.I.V., definisce gli obiettivi annuali da assegnare a ognuno dei titolari di posizione organizzativa. Il primo obiettivo è trasversale ed è uguale per tutte le posizioni organizzative mentre gli altri due variano a seconda dell'area di appartenenza. Per stabilire la percentuale di raggiungimento dei tre obiettivi sono identificati alcuni indicatori che permettono di compiere una valutazione oggettiva; solitamente gli obiettivi e i relativi indicatori si trovano nelle schede analitiche del PEG e vengono utilizzati anche a questo scopo. Gli obiettivi possono avere anche un diverso peso tra loro e questo esprime il valore strategico che ha l'obiettivo per l'Ente nonché la difficoltà dello stesso.

Una volta stabiliti gli obiettivi è necessario individuare le quattro capacità oggetto di valutazione che vengono scelte fra le 15 capacità della scheda di valutazione

precedentemente illustrata. Attualmente le capacità che rilevano ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato sono uguali per tutte le posizioni organizzative e sono:

- motivazione guida, sviluppo e valutazione collaboratori;
- introduzione strumenti gestionali innovativi;
- qualità dell'apporto individuale;
- integrazione interfunzionalità.

È da sottolineare che una delle capacità su cui viene valutato il titolare di posizione organizzativa riguarda la valutazione dei propri collaboratori e per esprimere tale giudizio si tengono conto dei risultati del questionario compilato da ciascun dipendente al termine del colloquio di valutazione.

Il Direttore Generale alla fine del periodo valuta il raggiungimento di ciascun obiettivo e i comportamenti organizzativi tenuti, utilizzando un'apposita scheda di valutazione.

A ciascuno dei tre obiettivi viene assegnata una percentuale di raggiungimento che, sulla base dei valori assunti dagli indicatori stabiliti all'inizio del periodo, sintetizza la realizzazione dell'obiettivo. Viene poi calcolata la percentuale media di raggiungimento, che può essere ponderata se i tre obiettivi hanno un diverso peso. Sulla base della percentuale così calcolata viene attribuito un punteggio (che varia da 3 a 6) che sintetizza il raggiungimento dei tre obiettivi, con le seguenti istruzioni:

- punteggio 3 = percentuale conseguimento obiettivo dal 61 al 70%;
- punteggio 4 = percentuale conseguimento obiettivo dal 71 al 80%;
- punteggio 5 = percentuale conseguimento obiettivo dal 81 al 90%;
- punteggio 6 = percentuale conseguimento obiettivo oltre 90%.

Il passo successivo è quello di utilizzare i risultati della valutazione dei comportamenti organizzativi per riportare sulla scheda di valutazione il punteggio ottenuto (da 1 a 5) per ciascuna delle quattro capacità; successivamente questi vengono sommati e viene attribuito un punteggio di sintesi (che varia da 1 a 4) con le seguenti istruzioni:

- punteggio 1 = punteggio totale pari a 12;
- punteggio 2 = punteggio totale pari a 13;
- punteggio 3 = punteggio totale pari a 14;
- punteggio 4 = punteggio totale pari o superiore a 15.

Vengono quindi sommati il punteggio relativo agli obiettivi e quello relativo alle capacità e, sulla base della tabella 5.3, viene calcolata la retribuzione di risultato da corrispondere

ai titolari di posizione organizzativa, che è una percentuale della retribuzione di posizione.

Tabella 5.3: Il calcolo della retribuzione di risultato

Fasce punteggi	Percentuale di attribuzione
4 punti	Revoca incarico. Nessuna attribuzione
5 punti	Diminuzione ai valori minimi previsti dal CCRL. Nessuna attribuzione
6 punti	Mantenimento incarico, ma senza retribuzione di risultato (0%)
7 punti	Corresponsione 15% rispetto al valore della retribuzione di posizione
8 punti	Corresponsione 25% rispetto al valore della retribuzione di posizione
9 – 10 punti	Corresponsione 35% rispetto al valore della retribuzione di posizione

Fonte: Scheda di valutazione posizioni organizzative dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina"

C'è da sottolineare che una condizione essenziale per l'erogazione della retribuzione di risultato ai titolari di posizione organizzativa è che i risultati di performance organizzativa relativamente all'area che presiedono siano positivi.

Ai sensi dell'art. 42 del CCNL l'Ente ha deciso di destinare alla retribuzione di risultato del Segretario Generale il 10% annuo lordo del monte salari di quest'ultimo. Al Segretario Generale vengono assegnati quattro obiettivi (che pesano per il 70%) e vengono valutati quattro fattori comportamentali (che pesano per il 30%). La logica del procedimento che porta alla valutazione è simile a quella illustrata per i titolari di posizione organizzativa. Se il Segretario Generale ottiene i massimi risultati ha diritto a ottenere il 100% della retribuzione di risultato, ossia il 10% del proprio monte salari.

5.8.2 Le progressioni orizzontali

Il contratto di lavoro regionale per i dipendenti comunali prevede quattro livelli verticali (A, B, C, D) ed ognuno di essi si articola in 8 progressioni orizzontali (per la Polizia Locale PLS, PLA, PLB, PLC).

Pur essendo lo scopo della valutazione quello di migliorare, sviluppare professionalità, valorizzare e dare opportunità formative, la disciplina contrattuale del personale ha imposto un collegamento fra il sistema di valutazione e le progressioni orizzontali di

categoria. Per questo nell'Ente è stato elaborato un modello di valutazione adattato alle esigenze specifiche che l'istituto contrattuale delle progressioni orizzontali di categoria richiede, predisponendo uno strumento operativo (scheda di valutazione) che ha consentito di concretizzare le procedure previste per le progressioni.

Alla base delle progressioni orizzontali c'è il criterio secondo cui attraverso lo sviluppo delle capacità richieste dal ruolo, visibili e dichiarate, si determinino le progressioni di carriera; l'istituto contrattuale delle progressioni orizzontali è quindi parte del sistema premiante e in base ai punteggi ottenuti nelle schede di valutazione dei comportamenti organizzativi (nelle 12 o 15 capacità) si decidono le eventuali progressioni orizzontali.

L'Ente ha stabilito alcune regole che devono essere rispettate. Per l'ottenimento di una progressione orizzontale è necessario:

- raggiungere per ognuna delle tre capacità definite obbligatorie (cioè quelle più importanti e indispensabili per ciascun ruolo) un determinato livello minimo di punteggio (ad esempio, 4 o 5) fissato a priori dall'Ente;
- ottenere in ognuna delle 12 o 15 capacità come minimo il livello 3: anche se una sola delle capacità viene valutata a livello inferiore a 3 è preclusa la progressione;
- ottenere un punteggio nella sommatoria delle 12 o 15 capacità almeno pari a quello previsto per ogni categoria contrattuale e fissato a priori dall'Ente; non rileva il fatto che il valore di ognuna sia 3, 4 o 5 (salvo quelle obbligatorie), prendendo quindi in considerazione solo la somma totale, per evitare che un dipendente che ha capacità al livello massimo in quasi tutti i casi meno uno o due non possa ottenere la progressione.

C'è da evidenziare che per effetto delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del D.l. n. 78 del 31 maggio 2010 (convertito nella legge 122/2010), sono stati disposti il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e della progressione economica degli stipendi per il triennio 2011-2013; di conseguenza, attualmente le progressioni orizzontali per i dipendenti che sulla base degli esiti delle schede di valutazione ne avrebbero diritto, sono bloccate.

5.8.3 Il premio per l'efficienza

Nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" è previsto che al fine di valorizzare il personale e far crescere la motivazione interna si possono introdurre i premi per l'efficienza. Ad esempio, per l'anno 2012 è stato deciso di incentivare le attività del

cantiere comunale e quelle idonee a consolidare la nuova organizzazione derivante dal riaggregazione sovracomunale, allo scopo di migliorarne l'efficienza.

Il premio per l'efficienza è stato assegnato all'insieme dei dipendenti che hanno concorso a realizzare un progetto che abbia comportato un effettivo miglioramento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, ovvero garantito risparmi sui costi di funzionamento o di effettuazione di servizi/attività da erogare/svolgere.

La scelta dei progetti/iniziative da finanziare e l'assegnazione del premio annuale per l'efficienza, compete alla conferenza dei titolari di posizione organizzativa, sulla base, a preventivo, di una valutazione comparativa delle candidature presentate e, a consuntivo, del rendiconto dell'attività svolta e dei risultati ottenuti.

I progetti finanziati nel 2012 sono stati i seguenti:

- progetto per migliorare l'efficienza del cantiere comunale anno 2012 (denominato "progetto Cantiere 2012"), a cui poteva partecipare tutto il personale dipendente dei Comuni della "Conca Tolmezzina" assegnato al processo Cantiere comunale, oltre al personale tecnico dell'ufficio per i Servizi e processi manutentivi;
- progetto per migliorare l'organizzazione degli uffici comuni e l'efficienza dei servizi associati (denominato "progetto Conca 2012"), a cui poteva partecipare tutto il personale dipendente della "Conca Tolmezzina".

5.9 Intervista al Segretario Generale

È stata fatta un'intervista al Dott. Paolo Craighero, Segretario Generale del Comune di Tolmezzo e dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina". Durante questa intervista si è cercato di comprendere le conseguenze che si sono avute nell'Ente dall'introduzione delle metodologie di questo sistema di valutazione in termini di:

- distribuzione degli incentivi al personale dipendente;
- motivazione del personale;
- complessità del sistema;
- resistenze al processo di valutazione.

Al termine dell'intervista si è inoltre cercato di capire quali possono essere le prospettive di evoluzione futura del sistema di valutazione dell'Ente.

5.9.1 Distribuzione degli incentivi al personale dipendente

Questo sistema di valutazione è stato introdotto all'inizio del 2005. Per quanto riguarda le conseguenze che si sono avute in termini di distribuzione degli incentivi, c'è da sottolineare che prima dell'introduzione di questo sistema normalmente quasi tutto il personale riceveva un premio, il cui ammontare variava a seconda dei singoli dipendenti; solamente due o tre non riuscivano ad ottenerlo. Con il sistema introdotto nel 2005 il risultato più evidente che è emerso è che da allora non esistono più gli incentivi distribuiti "a pioggia". Gli unici istituti incentivanti attualmente attivi sono la retribuzione di risultato per i titolari di posizione organizzativa e il premio per l'efficienza. Con questi solamente circa il 40% (al massimo si può arrivare al 50%) del personale nel suo complesso attualmente percepisce dei premi.

Nonostante ciò il fatto che una quota rilevante del personale non percepisca alcun premio non significa che non è meritevole. Paradossalmente, si è notato che i dipendenti che non ricevono il premio sono maggiormente stimolati rispetto a quando li ricevono.

Per la maggioranza dei dipendenti è venuta a mancare l'associazione risultato uguale premio. La logica di fondo è che gli obiettivi e i risultati deve essere conseguiti; una volta ottenuti il premio ci può essere o meno.

Alla base del sistema c'è l'idea secondo cui il premio non è sinonimo solo di percepire del denaro alla fine dell'anno; il premio può voler dire anche valorizzare i dipendenti, apprezzare ciò che fanno, elogiare il loro operato: tutto questo è attualmente più gradito al personale rispetto alla percezione di premi in denaro.

5.9.2 Motivazione del personale

Per quanto concerne le conseguenze che si sono avute dall'introduzione del sistema sulla motivazione del personale c'è da evidenziare che il dato che è emerso è che la motivazione dei dipendenti nel corso degli anni è sicuramente aumentata. Il personale comprende gli obiettivi di prestazione che gli vengono assegnati e cerca di migliorare le proprie prestazioni. Il sistema di valutazione dei comportamenti organizzativi è trasparente e quindi tutti sanno su quali elementi chi compie la valutazione concentra l'attenzione. I comportamenti sono descritti da indicatori di comportamento puntuali e quindi il personale dipendente sa esattamente quale condotta deve tenere per ottenere un buon punteggio nella valutazione finale. La chiarezza del sistema fa aumentare la motivazione da parte dei dipendenti.

C'è da sottolineare che dai dati emersi da un'indagine del 2010 sul clima organizzativo i dipendenti dell'Ente sono soddisfatti del contesto in cui lavorano; questo è un elemento molto importante in quanto se le persone si sentono a proprio agio sul posto di lavoro, lavorano bene e l'Ente riesce a dare buoni servizi ai cittadini.

5.9.3 Complessità del sistema

Rispetto al sistema che c'era prima del 2005 la complessità è aumentata, in quanto il sistema precedente era troppo semplice e non era in grado di cogliere le reali performance del personale. Nel corso degli anni il sistema è stato affinato, per renderlo più funzionale alla valutazione, e di conseguenza anche gli adempimenti sono aumentati. Inoltre, è stato modificato in funzione delle novità legislative emanate negli ultimi anni. Bisogna però sottolineare che nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" le novità normative sono state introdotte in un contesto più evoluto rispetto a quello di altri enti. Si può affermare che l'Ente ha introdotto i cambiamenti imposti per via legislativa ma non è stato necessario cambiare radicalmente la mentalità dell'organizzazione, in quanto questa era già in costante evoluzione.

5.9.4 Resistenze al processo di valutazione

Per quanto riguarda le resistenze nei confronti di questo sistema di valutazione c'è da evidenziare che i dipendenti sono più partecipativi e meno resistenti a questo processo. C'è da rilevare che potrebbero esserlo molto di più, in quanto si può sempre migliorare il proprio coinvolgimento. C'è da dire che nell'Ente molti dipendenti hanno parecchi anni di servizio, per cui il loro modo di agire è consolidato ed è difficile da modificare; sul lavoro si impegnano ma sono meno propensi a "mettersi in gioco". L'impatto del sistema sui giovani dipendenti è invece stato molto più favorevole e c'è da sottolineare che dai giovani assunti negli ultimi anni si sono ottenuti dei risultati molto positivi, proprio perché sono più propensi a partecipare al processo valutativo. Si può comunque affermare che in generale nell'Ente non ci sono tensioni.

5.9.5 Prospettive di evoluzione futura

Per quanto concerne le prospettive di evoluzione futura del sistema di valutazione dell'Ente, dall'intervista con il Segretario Generale è emerso che sicuramente il sistema può e deve essere continuamente migliorato e aggiornato, grazie ai suggerimenti che emergono durante i colloqui di valutazione finale tra valutatori e valutati. Nell'Ente è

presente un sistema dinamico, in quanto ogni anno possono essere modificate le capacità con i relativi indicatori comportamentali, in relazione al mutamento del contesto. Il sistema viene costantemente aggiornato in modo tale da non focalizzare l'attenzione su delle enunciazioni che non sono più attuali.

Leggendo le alte percentuali di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai titolari di posizione organizzativa si potrebbe sostenere che la gli obiettivi assegnati sono facilmente conseguibili. Dall'intervista è emerso che nonostante il fatto che le prestazioni dell'Ente sono molto buone, la difficoltà degli obiettivi potrebbe essere ulteriormente aumentata. Il Segretario Generale sostiene tuttavia che con i propri collaboratori si è formata una squadra molto affiatata e tutti sono molto coesi e tesi agli obiettivi. Questo non significa che non si compiono degli errori o che ognuno di essi non abbia delle capacità, anche importanti, da migliorare. Il Segretario Generale sottolinea che nonostante il fatto che l'apporto ai risultati può e deve essere costantemente migliorato, tutti gli amministratori che si sono succeduti in questi anni hanno confermato il gruppo dirigente dell'Ente perché soddisfatti dell'operato.

CONCLUSIONI

Nell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" si sono applicate le disposizioni previste dalla riforma Brunetta. Vengono approvati i documenti previsti dalla legge sia in fase di programmazione (il Piano della performance o Piano della prestazione, dal 2013 presente nel PEG) che in fase di rendicontazione (la Relazione sulla performance). Come prevedono le disposizioni di legge il sistema di valutazione dell'Ente considera sia la performance dell'organizzazione nel suo complesso che quella dei singoli dipendenti; inoltre utilizza i risultati del sistema di valutazione anche per la determinazione della retribuzione di risultato da corrispondere ai titolari di posizione organizzativa.

L'Ente pone particolare attenzione alla valutazione dei comportamenti organizzativi del personale. Nel corso degli anni è stato costruito un manuale delle capacità che permette di valutare i comportamenti messi in atto dagli operatori nell'espletamento delle loro funzioni.

Nel sistema di valutazione analizzato trovano applicazione i principi presenti in letteratura riguardanti le caratteristiche degli obiettivi e i relativi indicatori. Il processo di valutazione è condiviso da valutatori e valutati, che partecipano entrambi alla definizione degli obiettivi.

È importante evidenziare che con l'introduzione di questo sistema di valutazione nell'Ente i premi non vengono più distribuiti "a pioggia"; solo una quota dei dipendenti riceve un incentivo, sulla base dei risultati del sistema di valutazione, che è in grado di cogliere le reali performance dei dipendenti. È rilevante il fatto che con l'introduzione del sistema la motivazione da parte del personale è aumentata e ci sono minori resistenze, in quanto i dipendenti percepiscono che il sistema fa emergere le reali prestazioni e capiscono che la valutazione è un mezzo utile per comprendere gli atteggiamenti da migliorare.

È interessante rilevare che il sistema in atto non è statico ma dinamico, in quanto è in continua evoluzione in base alle criticità che emergono durante i colloqui di valutazione e rispetto al mutamento del contesto.

Con questo lavoro si vuole evidenziare che la valutazione del personale è una leva fondamentale per il miglioramento del settore pubblico e che se negli enti si costruisce un adeguato sistema di valutazione si possono ottenere dei significativi miglioramenti. C'è da rilevare che durante l'intervista al Segretario Generale è emerso che il sistema di valutazione dell'Associazione Intercomunale "Conca Tolmezzina" è strutturato meglio rispetto ad altri sistemi in enti di dimensioni anche maggiori.

BIBLIOGRAFIA

- AIROLDI G., BRUNETTI G., *Corso di economia aziendale*, Bologna, Mulino, 2005.
- ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA – AREA SISTEMI GESTIONALI, *I sistemi premianti e incentivanti*, Commissione Tecnica per lo Sviluppo delle Risorse Umane, Settembre 1994.
- AVERSA E.V., “*Mentalità e sviluppo organizzativo nella pubblica amministrazione*”, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 3/2009, Rimini, Maggioli Editore.
- BIANCO A., DI FILIPPO A., LAEZZA M., *La gestione del personale negli Enti Locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2000.
- BORGONOV I E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.
- CIVIT, *Rapporto generale sull’avvio del ciclo di gestione della performance 2012*, Dicembre 2012.
- DONNA G., RICCABONI A., *Manuale del controllo di gestione*, IPSOA, 2003.
- GARLATTI A., PEZZANI F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano, Etas, 2001.
- MARTONE A., *La determinazione degli organici negli enti locali*, Milano, FrancoAngeli, 1997.
- MOHRMAN A.M., LAWLER E.E., RESNICK-WEST S.M., *La valutazione dei dipendenti*, Milano, FrancoAngeli, 1989.
- REBORA G., *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati, 1999.
- ROBERTSON I., SMITH M., *La motivazione e la progettazione delle mansioni*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- RUFFINI R., VALOTTI G., *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Milano, Egea, 1994.
- RUFFINI R., “*Costruzione di un sistema di indicatori di performance: il caso delle Ragionerie provinciali dello Stato*”, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 3/2009, Rimini, Maggioli Editore.

TROMBETTA C.,TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

VALOTTI G., *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, Egea, 2000.

VALOTTI G., *Management pubblico*, Milano, Egea, 2005.