

Renato Ruffini

La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni

ECONOMIA



FrancoAngeli



MANAGEMENT

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Renato Ruffini

**La valutazione
della performance individuale
nelle pubbliche amministrazioni**

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione	pag.	7
1. Di che cosa parliamo quando parliamo di valutazione individuale	»	9
1.1. Le finalità dei sistemi di valutazione della performance individuale e gli elementi della sua complessità	»	9
1.1.1. I sistemi di retribuzione collegata al merito nella pubblica amministrazione	»	13
1.2. I sistemi di valutazione delle performance individuali: presupposti e logiche manageriali	»	21
1.2.1. La valutazione delle prestazioni nel contesto organizzativo	»	21
1.2.2. I prerequisiti organizzativi per una efficace valutazione delle prestazioni	»	22
1.3. La valutazione delle performance orientate a valorizzare il merito	»	26
2. Metodi per valutare la performance individuale	»	33
2.1. Valutare il grado di conseguimento degli obiettivi (cioè dei risultati)	»	33
2.2. Valutare i comportamenti	»	35
2.3. Gli strumenti della valutazione	»	46
2.4. La formazione dei valutatori	»	49
2.5. Comunicare la valutazione	»	50
2.6. Valutare i risultati della valutazione	»	52
2.7. Collegare la valutazione alla retribuzione	»	64
2.8. Oltre il merito, l'orientamento della valutazione delle performance allo sviluppo individuale	»	72
2.9. Un (possibile) percorso di miglioramento	»	80

3. Dalla valutazione della prestazione alla “performance individuale”: il quadro giuridico dato dalla riforma	pag.	87
3.1. La valutazione individuale nel d.lgs. n. 150/09	»	87
3.2. I requisiti necessari per una corretta valutazione secondo la riforma e le delibere Civit	»	94
4. L’esperienza delle camere di commercio	»	111
4.1. Uno sguardo d’insieme all’esperienza delle camere di commercio	»	111
4.2. Gli attori del processo di valutazione	»	112
4.3. Comportamenti organizzativi	»	116
4.4. Note conclusive	»	117
5. La manutenzione del sistema di valutazione delle performance individuali	»	119
5.1. Concretezza innanzitutto	»	119
5.2. Il sistema di valutazione è equilibrato?	»	120
5.3. Abbiamo tutte le condizioni organizzative per fare un buon lavoro?	»	122
5.4. La dinamica e la diffusione del sistema di valutazione	»	126
5.5. La gestione del processo di valutazione	»	127
5.6. I soggetti	»	128
5.7. La retribuzione	»	130
5.8. Messa a punto della scheda di valutazione dei comportamenti organizzativi	»	131
5.9. Messa a punto degli obiettivi	»	132
5.10. La gestione dei risultati valutativi	»	132
5.11. La ceck list	»	133
Appendice 1. Esempi di schede di valutazione complete	»	137
Appendice 2. Catalogo dei fattori di valutazione dei comportamenti organizzativi	»	159
Bibliografia	»	227

Presentazione

La valutazione della performance individuale è uno strumento di direzione del personale difficile da attuare, non per la sua complessità tecnica quanto piuttosto per la sua “facilità”. Tutti noi, se abbiamo un minimo di esperienza, sappiamo valutare il lavoro di chi ci sta attorno, o quanto meno possiamo confrontarci su questo tema con i colleghi (e lo facciamo assai spesso). Quando però questa attività diventa istituzionale, passa dalla prassi alla forma, le cose si complicano. Il motivo è che gli strumenti con cui fare questo lavoro sono pochi e le variabili molte, e tale complessità può essere gestita solo con buone doti manageriale e un uso intelligente dei pochi strumenti a disposizione.

Questo libro si pone l’obiettivo di costituire un manuale intelligente in cui vengano definiti gli ingredienti del sistema di valutazione e vengano forniti gli stimoli per metterli insieme, lasciando al lettore la formulazione delle ricette, che vanno ritagliate e pensate per lo specifico contesto in cui devono operare.

Nel primo capitolo viene spiegato a che cosa serve e come opera un sistema di valutazione delle performance individuali, successivamente se ne individuano gli elementi costitutivi e i modi con cui i diversi aspetti possono essere tecnicamente gestiti. Nel secondo capitolo si applica la stessa logica analitica nella lettura delle normative di riferimento, individuando gli elementi richiesti dalla legislazione per sviluppare i sistemi di valutazione e i modi con cui questo si può fare. Nel terzo capitolo procederemo con una rapida disamina delle esperienze delle camere di commercio e, infine, costruiremo una *check list* per la manutenzione del sistema. Il lavoro è corredato da una serie di esempi di schede di valutazione e da un catalogo relativo ai possibili fattori di valutazione e comportamenti organizzativi da adottare. Poiché il libro si concentra sulla valutazione delle performance individuale ai fini della retribuzione di merito, per non appesantire il testo e man-

tenerlo strettamente legato al tema si è preferito non approfondire la tematica del performance *management*, considerandolo peraltro un presupposto necessario e fondamentale a una corretta valutazione. Per chi volesse approfondire la questione rinviamo ai nostri scritti sviluppati sul tema del performance *management*.

La nostra speranza è che questo volume, breve ma completo, sia utile a chi vuole progettare o mettere a punto un sistema di valutazione delle performance individuali. Noi crediamo, come diceva Giuseppe Pecchio (*Storia dell'economia pubblica in Italia*, Lugano 1932), che i libri “per esser utili all’universale debbono essere brevi”: sappiamo, infatti, che il dotto può leggere a suo agio, ma il pubblico non ha né molto tempo, né molta voglia.

Il lettore sarà quindi portato a fare una sintesi e a mettere insieme con il proprio pensiero i diversi aspetti del sistema, pratica consolidata per l’ormai diffusa esperienza che la pubblica amministrazione italiana ha riguardo ai sistemi di valutazione.

Nella stesura di questo il libro sono stato aiutato da amici e colleghi, in particolare da Riccardo Giovannetti va un ringraziamento particolare per la sua completa e attiva partecipazione con idee e contributi di diversa natura, a Luigi Bottone e a Martino Andreani. Tutti collaborano con me presso l’università C. Cattaneo, Liuc. Il lavoro di cui mi attribuisco la responsabilità finale è quindi, di fatto, un lavoro di squadra. In particolare però Martino Andreani ha effettuato la stesura del paragrafo 2.6 e Luigi Bottone quella del paragrafo 2.8 e 2.9 e 3.1. Riccardo Giovannetti ha elaborato il catalogo dei fattori di valutazione.

Il libro è anche il frutto di una ricerca più ampia sviluppata con Universitas Mercatorum e Unioncamere nazionale, che ha contribuito alla pubblicazione. A queste istituzioni va quindi un forte ringraziamento e in particolare ad Alberto Caporale, sempre attento allo sviluppo organizzativo e manageriale delle camere di commercio. Infine non posso non ringraziare le amministrazioni con cui ho avuto occasione di lavorare su questo tema negli ultimi anni e che mi hanno consentito di arricchire le mie esperienze e le mie riflessioni. Tra queste un ringraziamento specifico va alla camera di commercio di Torino e alla Regione Lombardia, ed in particolare a Nicola Sanese. A loro dedico questo lavoro.

1. Di che cosa parliamo quando parliamo di valutazione individuale

1.1. Le finalità dei sistemi di valutazione della performance individuale e gli elementi della sua complessità

Nel definire gli elementi essenziali di progettazione di un sistema di valutazione delle performance individuali collegato all'erogazione dei relativi premi economici di merito (utilizzando la terminologia del d.lgs. n. 150/09, la c.d. riforma Brunetta), consideriamo come sinonimi tutti i termini, italiani o inglesi che siano, che parlano di retribuzione di merito, incentivazione, premio di risultato, performance *related pay*, sistemi di valutazione delle prestazioni, valutazione delle performance individuale ecc. Ovviamente le diverse dizioni indicano spesso aspetti diversi del problema analizzato, tuttavia la gestione equa delle ricompense è un tema talmente complesso che ogni distinguo, se troppo sottile, altro non fa che incrementarne la complessità. Semplificando e tenendo conto della realtà concreta, il problema si riduce a due aspetti fondamentali:

- a. che cosa retribuisco;
- b. come misuro/valuto ciò che intendo retribuire.

Ogni diversa dizione dello strumento manageriale che stiamo analizzando in realtà altro non fa che definire uno di questi due aspetti¹.

¹ Sicuramente dal punto di vista della letteratura manageriale in molti casi quando si parla di sistemi di valutazione l'accento è posto sullo sviluppo del personale senza nessun interesse per il tema della retribuzione variabile. Al di là della correttezza teorica, è tuttavia indubbio che un sistema di misurazione della valutazione individuale si valuta alla fine per la sua equità dal punto di vista della redistribuzione di ricompense esplicite, quindi il tema della retribuzione, pur essendo una finalità parziale dei sistemi di valutazione, costituisce anche

Ne consegue che i sistemi di retribuzione correlati alle performance/prestazioni come strumento di gestione interna sono complessi in quanto sono sistemi multifinalità e non sempre è facile gestire con un unico strumento finalità diverse. È facile, al contrario, che con un unico strumento per più scopi divergano i messaggi gestionali tra i diversi soggetti che lo implementano, creando in questo modo incomprensioni e malintesi che, riferendosi alla gestione dei meriti e delle ricompense, alla fine toccano corde profonde dell'essere umano quali le questioni della giustizia e dell'equità.

La multifinalità della valutazione delle performance individuali è stata bene evidenziata da Peck (Peck, 1984) il quale, sulla base di un'indagine quantitativa, ha individuato gli obiettivi di questi strumenti indicati nella Tab. 1.

Tab. 1 - Le finalità dei sistemi di valutazione

<i>Obiettivi</i>	<i>n.</i>
Definire gli aumenti per il merito	459
Predisporre una base di feedback sulla performance	442
Pianificare gli obiettivi per la performance	401
Individuare esigenze di training e sviluppo	352
Individuare possibilità di promozione	346
Individuare i dipendenti con specifiche attitudini	236

Fonte: Peck, 1984, p. 20

Altri autori, in modo simile, hanno individuato le seguenti finalità perseguibili con i sistemi di valutazione individuali (Condrey, 2005; McClelland, 1998; Boyatzis e Saatcioglu, 2008; Kirkpatrick, 2006):

1. evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza;
2. chiarire e comunicare che cosa ci si attende – in termini di risultati e comportamenti – dalla singola persona;
3. supportare le singole persone nel miglioramento della loro performance (generare allineamento con gli obiettivi complessivi dell'amministrazione);

il maggior vincolo da gestire. Inoltre occorre sottolineare, come vedremo anche più avanti, che il d.lgs. 150/09 collega in modo chiaro la valutazione delle performance individuali alla retribuzione di merito, inserendosi all'interno di una prassi trentennale. Infatti, nella pubblica amministrazione italiana i sistemi di valutazione delle performance collettive o individuali collegate a premi economici sono stati introdotti nei contratti di lavoro a partire dall'inizio degli anni ottanta.

4. valutare la performance e comunicare i risultati e le aspettative future alla singola persona (supportare l'allineamento);
5. contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole;
6. premiare la performance attraverso opportuni sistemi incentivanti;
7. promuovere una corretta gestione delle risorse umane.

Ma è possibile conciliare queste finalità?

Riclassificando i diversi obiettivi ne risulta che i sistemi di valutazione hanno sostanzialmente due finalità fondamentali:

- a. valutare i risultati attraverso l'attribuzione di obiettivi secondo logiche di performance management. Questo aspetto è fondamentale per la gestione dell'azione manageriale che ha la necessità di programmare l'azione organizzativa e diffonderne la sua esecuzione a tutti gli operatori, e ciò avviene meglio se si riesce a focalizzare specifici obiettivi che siano realisticamente misurabili e valutabili;
- b. valutare le capacità/competenze delle persone. Anche questo è un aspetto fondamentale dell'azione manageriale in quanto non solo chi dirige deve sapere valorizzare le persone per quello che sanno fare, ma deve anche operare costantemente sullo sviluppo delle persone, sollecitandole continuamente a fare meglio attraverso occasioni di sviluppo delle conoscenze e delle capacità.

I sistemi di valutazione del personale, pur rappresentando solo un aspetto dell'ampia azione manageriale, sono tuttavia uno strumento centrale e fondamentale di tale azione, se accettiamo l'idea fondante di management intesa come l'attività che è volta a dirigere gli altri verso obiettivi comuni. Da qui una prima evidente giustificazione del fatto che questo strumento è lo strumento tra i più citati e dei quali più si preoccupano coloro che hanno compiti di direzione in qualsiasi tipo di organizzazione.

Questi due aspetti tuttavia sono talmente ovvi da poter essere considerati azioni naturali del management; sono, in altri termini, costantemente adottati da chi dirige, seppure in modo informale.

Tale affermazione è in parte vera e in parte falsa; infatti, se è vero che il bravo dirigente definisce obiettivi e fa crescere le persone, in realtà, se tali aspetti non sono formalizzati all'interno del sistema aziendale, non possono funzionare in modo sufficientemente valido. Ciò in quanto, in assenza di regole ufficializzate, l'attività di valutazione ricade all'interno dei rapporti interpersonali tra capo e subordinato, generando situazioni di gestione paternalistica.

Per formalizzarli occorre di conseguenza ancorarli al sistema premiante, vale a dire alla retribuzione che, alla fine, costituisce uno dei legami fondanti tra individuo e azienda. La retribuzione costituisce, di conseguenza, il

legame e lo strumento di strutturazione dei sistemi di focalizzazione sulle performance e sviluppo del personale.

Pur essendo consequenziale alla valutazione, la retribuzione variabile è quindi uno degli aspetti tipici e ineludibili del sistema di valutazione e, in quanto tale, ottiene spesso un'attenzione molto forte dalle persone.

Da notare, per inciso, che nelle finalità analizzate da Peck, non vi era quella di motivare. In effetti gli aspetti retributivi hanno in questo caso una valenza più di carattere igienico che motivante. In pratica, se è ovvio che incentivi monetari, specialmente se di elevato livello, spingono il possibile beneficiario ad attivarsi per ottenere il premio², questa attivazione ha carattere specifico e momentaneo, nel senso che, se cessa la retribuzione, cessa anche l'azione del soggetto potenziale beneficiario. La motivazione reale è invece un sistema molto più complesso e articolato e, in particolare, ha la capacità, per un periodo di tempo significativo, di autorigenerarsi nell'individuo, e quindi non è correlata con logiche di stimolo/risposta pavloviani, ma con processi psicologici assai più complessi. Si pensi, per esempio, all'effetto motivazionale che può indurre in un quarantenne l'aver uno sviluppo di carriera in un nuovo posto dotato di ampie responsabilità.

L'aumento di retribuzione, quindi, se ben gestito non genera, normalmente, effetti di motivazione forti e di lungo periodo. Tuttavia, essendo un aspetto igienico del rapporto di lavoro, se si sbaglia a dare un aumento di merito, ovvero se non è chiaro per tutti nel contesto aziendale il rapporto che esiste tra merito individuale e ricompensa ricevuta, allora, tale aspetto induce ovvi problemi, tensioni e conflitti tra i diversi componenti dell'azienda. Ma è ovvio che, come diceva Melchiorre Gioia, ognuno ha in testa un suo concetto di merito e la piena trasparenza dei sistemi di valutazione è molto difficile da ottenere³.

La sensazione che deriva da tutto ciò per gli operatori è quindi quella di un sistema che rischia di “rendere poco” e di “costare molto” dal punto di vista organizzativo. Anche per questo spesso i sistemi di valutazione sono fonte di interesse e preoccupazione diffusi, di cui molti parlano anche se con poca riflessione.

² Già da tempo si è evidenziato che la retribuzione di merito ha un potenziale motivante più basso nel settore pubblico che non in quello privato e che le modalità migliori per aumentare la produttività nella p.a. consiste nel combinare ai sistemi retributivi con sistemi di ricompensa non monetaria, attività di formazione, migliori pratiche manageriali e una migliore organizzazione del lavoro. Cfr. Ruffini, 1997.

³ “Le idee che nella mente degli uomini corrispondono alla parola merito, sono, come tutti sanno, infinitamente diverse, esse cambiano d'oggetto di grado di scopo di misura non solo tra popoli e popoli, ma anco tra classi e classi della stessa città”: Melchiorre Gioia, *Del merito e delle ricompense*, Milano 1819, p. 1.

1.1.1. I sistemi di retribuzione collegata al merito nella pubblica amministrazione

Il tema della valutazione dei dipendenti pubblici è sempre stato presente nella pubblica amministrazione in tutti i paesi del mondo. La necessità, infatti, di avere dipendenti in grado di tutelare gli interessi generali e la necessità di una loro gestione secondo criteri d'imparzialità e trasparenza ha da sempre indotto la pubblica amministrazione a gestire gli avanzamenti di carriera sulla base di sistemi di valutazione formali.

In tema di retribuzione tuttavia, la tutela della funzione pubblica e, di conseguenza, del funzionario pubblico, ha sempre spinto per lo sviluppo di sistemi di retribuzione impliciti, che pagano il ruolo formalmente ricoperto, piuttosto che sistemi di retribuzione espliciti, focalizzati cioè sui risultati ottenuti dal funzionario. I sistemi retributivi si basavano quindi su carriere per scatti e gradi, con automatismi sia retributivi che, di fatto, di carriera (per approfondimenti si veda Ruffini, 1997).

Così è stato per lungo tempo, fino a quando, l'incremento dei servizi offerti, le esigenze di budget pubblico e la sempre maggiore complessità dei sistemi economici e sociali, ha reso necessario anche per la pubblica amministrazione avere una maggiore attenzione al valore della produzione dei servizi pubblici. Ovviamente, nel settore privato, questi orientamenti retributivi già esistevano per gli ovvi motivi relativi alla necessità di ricercare l'efficienza e la flessibilità e per ottenere risultati economici positivi. Anche nel settore privato, a partire dagli anni ottanta, tali sistemi si sono in qualche modo evoluti, passando da sistemi cottimistici a sistemi basati più su una logica di direzione per obiettivi, fossero di budget, di risultati di reparto, di qualità o quanto altro, e da sistemi di incentivazione individuale a incentivazione di gruppo.

Tutto ciò ha creato un'ineludibile spinta nelle istituzioni pubbliche a introdurre sistemi di retribuzione collegate alle performance già a partire dagli anni ottanta.

Oggi, praticamente tutte le amministrazioni pubbliche dei paesi sviluppati (l'OECD dice due terzi dei paesi membri) hanno in qualche modo sviluppato sistemi di performance *related pay*. Ma dietro questa etichetta formale si presentano situazioni molto diverse sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista della concreta applicazione, passando da sistemi molto sofisticati a sistemi solo formalmente correlati ai risultati, ma di fatto a essi poco ancorati. È peraltro ovvio ed evidente (ma vale la pena di ricordarlo per motivi che vedremo in seguito) che i sistemi di performance *related pay* sono tanto più efficacemente adottati, quanto più essi sono applicati all'interno di amministrazioni pubbliche (settori o singoli enti) caratterizzate da buo-

ne pratiche manageriali dove, alla fine, si riassumono in una maggiore delega di responsabilità nella gestione delle risorse umane e finanziarie.

Secondo l'OECD (rapporto OECD, 2005) le tendenze in atto sono le seguenti.

- Negli ultimi dieci anni, si è sviluppata la tendenza ad applicare i sistemi di retribuzione collegate alle performance (d'ora in avanti PRP, performance *related pay*) non solo alle fasce manageriali (cioè ai dirigenti), ma anche ad altre categorie di dipendenti.
- Si è osservato, all'interno delle politiche PRP, un maggiore uso dei sistemi basati sulle prestazioni collettive o di gruppo, a livello istituzionale o di staff/reparto.
- I sistemi PRP standardizzati a lungo termine si sono trasformati in sistemi più decentralizzati, per facilitare la delega delle funzioni dirigenziali.
- Aumenta la varietà dei criteri adottati per la valutazione dei risultati. Sia i sistemi pubblici basati sulla carriera sia quelli basati sulla posizione tendono ad attribuire maggiore importanza non solo al rendimento, ma anche alle competenze e alle capacità sociali in genere.
- La valutazione delle prestazioni si fonda più sulla valutazione di obiettivi predeterminati e sul dialogo con i dirigenti di linea che su indicatori rigorosamente quantificabili. Tuttavia, i sistemi di graduazione delle prestazioni, che impongono quote sul numero di persone che possono rientrarvi, sono i più diffusi tra i paesi membri dell'OCSE.
- Gli incentivi per le prestazioni rappresentano in genere una modesta percentuale dello stipendio di base, soprattutto tra i dipendenti non appartenenti alle fasce dirigenziali. Gli aumenti fissi (progressione orizzontale) in base al merito sono generalmente più bassi dei premi straordinari, spesso al di sotto del 5% dello stipendio base. I premi PRP, attribuiti come supplemento o in sostituzione degli aumenti per il merito, sono in genere più alti, ma per i dipendenti statali il massimo attribuito ammonta, di solito, a meno del 10% dello stipendio base. A livello dirigenziale, gli incentivi in base alle prestazioni sono generalmente più alti, e ammontano a circa il 20% dello stipendio di base.

Come potrà facilmente notare chiunque abbia un po' di esperienza e di conoscenza della pubblica amministrazione italiana, gli aspetti evolutivi ora indicati, pur essendo abbastanza generali, sono molto coerenti con la realtà italiana stessa, soprattutto in alcuni comparti come quello degli enti locali.

A fronte di questo inarrestabile processo di sviluppo dei sistemi di retribuzione collegati alla performance attuato negli ultimi trent'anni circa, basato sui fenomeni strutturali sopra descritti e sull'idea, un po' semplicistica, che gli incentivi correlati ai risultati costituiscono lo strumento principe per l'efficienza e la produttività, la pratica applicazione e le esperienze di questi sistemi sono sempre stati piuttosto problematici.

Già nel 1993, in uno specifico studio sui sistemi di retribuzione di merito l'OECD, al termine di una approfondita disamina delle esperienze internazionali in tema di PRP, ci si chiedeva se le difficoltà applicative dei sistemi di valutazione fossero determinate dalla loro intrinseca difficoltà a essere applicate nella pubblica amministrazione, o se tutte le criticità messe in risalto dipendessero esclusivamente da aspetti tecnici relativi alla concrete modalità applicative dei sistemi stessi.

Quest'ultima è forse una domanda esistenziale e probabilmente eccessiva; infatti, studi successivi (OECD, 2005) e l'esperienza quotidiana di molti che hanno trattato sul campo tali temi hanno messo in risalto che la difficoltà di adozione di sistemi di retribuzione collegati al merito dipende da entrambi i fattori; sia quindi dalle caratteristiche intrinseche e fondamentali della pubblica amministrazione, sia dagli aspetti metodologici.

Molto semplicemente, con riferimento agli aspetti intrinseci della valutazione, è evidente che aspetti quali la difficoltà di chiarire strategie in modo strutturato e formale, la difficoltà di definire obiettivi indicatori e target quantitativi soprattutto per le amministrazioni che non producono servizi diretti, la diversa struttura degli incentivi tra imprese e pubblica amministrazione⁴, che fa sì che i dipendenti pubblici siano più motivati dalla carriera e non da aumenti retributivi economici di fatto inevitabilmente limitati nel contesto pubblico, sono elementi (e probabilmente non gli unici) che rendono più debole la correlazione tra performance e retribuzioni, soprattutto dal punto di vista motivazionale e tecnico.

Per quanto concerne gli aspetti tecnici delle modalità di implementazione dei sistemi di PRP, soprattutto nelle prime esperienze i sistemi di valutazione delle performance individuali sono stati spesso applicati in contesti nei quali di fatto mancavano le condizioni di base per la loro applicazione (eccessiva centralizzazione gerarchica, mancanza di sistemi di misurazione ecc.), oppure sono stati sviluppati secondo approcci metodologici poco accorti, mal strutturati o piegati a mere politiche retributive. Era ovvio, di conseguenza, che tali esperienze fallissero, nel senso che questi sistemi di retribuzione avessero, di fatto, una scarsa correlazione con i processi gestionali reali dell'amministrazione che li applicava.

Più precisamente, i problemi tecnici allora evidenziati dall'OCSE erano sostanzialmente dati dal fatto che nell'applicazione dei sistemi di retribuzione di merito vi erano:

a) difficoltà di valutazione del comportamento professionale;

⁴ Si veda in proposito Ruffini, 2010, cap. 2.

- b) una cattiva gestione dei sistemi di valutazione e di misurazione dei risultati;
- c) una cattiva gestione dei premi di produttività;
- d) una standardizzazione eccessiva dei sistemi valutativi che induceva automatismi;
- e) un controllo troppo spinto da parte degli organismi centrali o di controllo esterno;
- f) un livello di risorse finanziarie spesso insufficiente.

In generale poi, ciò che si evidenziava era che, in molti casi, i ministeri e le agenzie non sembravano indirizzati a utilizzare la remunerazione legata alla performance per facilitare la messa in opera delle loro strategie o per influenzare il comportamento degli individui e quindi dell'organizzazione.

Per contro, era evidente che la capacità di utilizzare i sistemi di retribuzione flessibile si evolve progressivamente in relazione all'autonomia e alla chiarezza degli obiettivi delle singole amministrazioni. Per esempio, le agenzie nel Regno Unito, dopo che il loro potere di determinazione delle retribuzioni è stato decentrato, hanno elaborato propri sistemi di remunerazione legati alle performance e, negli anni successivi, hanno sviluppato sistemi di performance *management* e valutazione sempre più complessi ed efficaci.

Nonostante ciò, negli ultimi vent'anni, si è sempre più insistito nello sviluppo di questi strumenti, come dimostra in modo evidente la legislazione italiana con la recente riforma Brunetta. La spinta normativa e politica (inevitabilmente infarcita di stereotipi, preconcetti e di un linguaggio retorico e un po' demagogico) sono sicuramente aspetti importanti per lo sviluppo di tali sistemi.

In sostanza, la retribuzione dell'impiegato pubblico è sempre stata considerata un tema istituzionale strettamente collegato con il problema del miglioramento e della riforma della pubblica amministrazione, tema onnipresente nel dibattito sulla pubblica amministrazione. Un esempio di quanto detto è costituito dagli interventi normativi adottati negli Stati Uniti, a livello federale, in tema di retribuzione del personale di qualsiasi tipo (ma molti dei quali orientati al performance *pay*). In poco più di un secolo ci sono stati oltre venti interventi. Purtroppo non è facile comporre un quadro simile nel contesto italiano se non in via del tutto generale e poco significativa.

Sembra che fino ad oggi non si abbiano idee alternative concrete rispetto alla leva retributiva, per comunicare e affrontare la necessità di perseguire obiettivi di sviluppo ed efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Effettivamente i PRP possono essere strumenti importanti per il miglioramento della pubblica amministrazione non per i motivi derivati dall'in-

centivazione o dalla motivazione del personale, come molti pensano, ma perché, tali sistemi, ponendosi come risultato di un complesso processo di gestione manageriale, per essere efficaci, trascinano importanti cambiamenti organizzativi all'intero delle amministrazioni.

In altri termini, come sostiene l'OECD, l'introduzione degli incentivi correlati ai risultati lascia spazio all'opportunità di operare cambiamenti più profondi a livello dirigenziale e istituzionale. Tali cambiamenti includono valutazioni efficaci e procedure di definizione degli obiettivi, chiarificazione delle mansioni, acquisizione di competenze, creazione di un migliore dialogo tra impiegati e dirigenti, più lavoro di gruppo e maggiore flessibilità delle prestazioni lavorative. L'introduzione dei PRP può agevolare tali cambiamenti e, allo stesso tempo, facilita la rinegoziazione del "contratto di riconoscimento reciproco", favorendo così il rinnovamento della cultura al lavoro (OECD, 2005).

Come nelle migliori esperienze, quando si sviluppa un sistema di PRP efficace, l'ente è inevitabilmente portato a sviluppare la sua capacità di controllo e misurazione dei risultati, a presidiare le dinamiche micro organizzative (processi, mansioni, posizioni ecc.) e a sviluppare processi di delega, a creare intense relazioni tra dirigenti e tra dirigenti, quadri e dipendenti. Ciò genera un importante processo di sviluppo organizzativo che si permea nelle persone e ne fa accrescere le competenze manageriali e la responsabilità. Ma questo processo, pur non essendo difficile da comprendere, è complesso, lungo e non banale da adottare; inoltre necessita di tanto lavoro e può essere sviluppato solo se ci si crede, ci si relaziona tra le persone e si permette al sistema di entrare a pieno titolo nei processi decisionali quotidiani.

Tutto questo implica pensare ai sistemi di PRP non come strumenti da applicare, ma come un processo di sviluppo organizzativo da intraprendere. Ciò è particolarmente evidente se si riportano le raccomandazioni OECD all'applicazione di tali sistemi.

1. *La progettazione dei PRP è un equo compromesso* tra diverse alternative che tengono conto del contesto culturale di ogni istituzione. Non esiste una soluzione migliore in assoluto. In particolare l'equilibrio tra incentivi individuali e collettivi è fondamentale per il successo della loro progettazione.
2. *Il processo di valutazione delle prestazioni è al centro dell'intero sistema.* La valutazione delle prestazioni deve essere basata sulla definizione degli obiettivi più che sui criteri richiesti per il posto di lavoro. Gli obiettivi che verranno definiti per la valutazione delle prestazioni individuali dovranno fungere da base per un dialogo continuo lungo tutto l'arco dell'anno tra dirigenti e impiegati. Deve essere inoltre fornito un

resoconto dettagliato sui risultati ottenuti alla fine dell'anno. La trasparenza nel corso dell'intero processo è il fattore chiave per garantirne il successo, che riposa più su una valutazione della prestazione che sull'attribuzione di una retribuzione.

3. *I problemi di attuazione devono essere anticipati.* Ciò implica innanzitutto un buon coordinamento con i dipendenti e i sindacati per l'attuazione dei PRP; la preparazione delle fasce dirigenziali alte e medie; la previa determinazione del budget necessario e dei costi correlati, dei PRP e dei mezzi utili per il loro finanziamento; e dei tempi e del lavoro che l'introduzione e il controllo del sistema richiedono.
4. *Gli incentivi legati alle prestazioni vanno di pari passo con la delega della gestione delle risorse umane.* Considerato lo stretto legame che esiste tra la definizione degli obiettivi e gli incentivi correlati alle prestazioni, un minimo di delega nella gestione delle risorse umane e delle retribuzioni è fondamentale per un'attuazione efficace degli incentivi. I sistemi più efficaci riposano su una stretta integrazione di queste funzioni, contrariamente ai modelli più tradizionali che attribuiscono gli incentivi in base a criteri rigidi di prestazione.
5. *Le valutazioni devono essere effettuate regolarmente* e i sistemi di PRP devono essere periodicamente riesaminati.
6. *Il significato e l'impatto dei PRP sulla motivazione non deve essere sopravvalutato.* I PRP hanno un ruolo di secondo piano, come strumenti manageriali, nel rafforzamento della motivazione. Criteri come contenuti soddisfacenti del posto di lavoro, possibilità di promozione e flessibilità nell'organizzazione del lavoro sono per i dipendenti fattori di gran lunga più motivanti degli incentivi retributivi. L'esperienza indica, quindi, che per una migliore gestione delle prestazioni è meglio adottare criteri più ampi, che concentrarsi esclusivamente sui compensi correlati alle prestazioni.
7. *I PRP devono essere applicati in un ambiente che possiede e sostiene relazioni di lavoro di tipo cooperativo.* In questo tipo di ambienti esiste un equilibrio tra processi formali e informali, e viene data la priorità al dialogo, allo scambio di informazioni, alle trattative, al rispetto reciproco e alla trasparenza. L'introduzione dei PRP richiede inoltre una cultura di pubblica amministrazione matura e consolidata e un contesto politico, e di orientamenti, stabile.
8. *PRP dovrebbero essere usati soprattutto come stimolo e leva per l'introduzione di un cambiamento più profondo a livello manageriale e organizzativo,* più che servire esclusivamente da strumento di motivazione per i dipendenti. Gli obiettivi inerenti alle retribuzioni correlate ai risultati devono essere definiti in funzione del fatto che tali retribuzioni sono essenzialmente uno strumento manageriale.

Facciamo completamente nostre queste raccomandazioni che cercheremo di esemplificare e strutturare ulteriormente in termini tecnici nelle parti

successive del presente lavoro. In sintesi, possiamo già dire sin da ora che, almeno con particolare riferimento alla realtà italiana, i sistemi di retribuzione ancorata al merito hanno fatto fatica a funzionare perché si è teso ad adottarli in modo meccanico (incentivo = motivazione = produttività) e ideologico (merito = differenziazione, valutazione = discriminazione ecc.) piuttosto che in modo relazionale e teso allo sviluppo organizzativo e manageriale.

Ciò è successo per una serie di motivi. Vediamo quali qui di seguito.

I sistemi di retribuzione ancorata al merito sono stati impostati sulla base di fonti normative e sindacali e ciò ha creato una situazione per cui:

- vi è una eccessiva focalizzazione sulle politiche retributive; è noto infatti che i sistemi incentivanti sono stati per lungo tempo considerati semplicemente incrementi retributivi gestiti con il contratto decentrato per recuperare gli aumenti non ottenuti a livello nazionale. La loro progettazione era, di conseguenza, centrata sulla distribuzione a priori delle risorse indipendentemente o quasi dai risultati programmati;
- si denota un irrigidimento e una meccanizzazione a causa della fonte contrattuale che li ha originati e delle relative interpretazioni molto restrittive date a tale fonte, anche da parte di organi esterni di controllo;
- si è verificata una centralizzazione degli strumenti nelle direzioni generali e negli uffici del personale, riducendo al minimo le informazioni e gli spazi di azione dei dirigenti, ancorché considerati giuridicamente “datori di lavoro”.

I sistemi di retribuzione ancorata al merito sono stati inseriti all’interno di culture amministrative da tempo caratterizzate per:

- una logica di retribuzione implicita secondo cui la valutazione veniva effettuata nei confronti della persona e non della prestazione (le note di qualifica utilizzate fino agli anni ottanta) e quest’ultima, se non fosse stata eseguita correttamente, costituiva un mancato rispetto di obblighi di legge. In questo quadro, la logica valutativa non era il “merito” ma il “non demerito”, posto che i funzionari pubblici debbono conformarsi alle norme;
- un contesto fortemente gerarchico con stili di direzione paternalistici, dovuti al fatto che non era richiesta l’azione manageriale ma una mera supervisione tecnico-amministrativa;
- sistemi di gestione del personale basati su logiche amministrative generali e con bassi livelli di delega alla dirigenza pubblica (nonostante formali richiami alle responsabilità dirigenziali);
- una cultura cogestionale con il sindacato che portava alla difesa dei casi singoli piuttosto che alla negoziazione di politiche generali.