

**LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE NEL PROCESSO
DI MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Prof. Gabriele Gabrielli

Candidata: Alessandra Tomassi

Anno Accademico 2009/2010

Indice

Capitolo I – La Valutazione	5
1.1 Finalità.....	5
1.1.1 Valorizzazione	5
1.1.2 Differenziazione	6
1.1.3 Sviluppo.....	7
1.2 Oggetto	8
1.2.1 Valutazione della posizione.....	8
1.2.2 Valutazione della prestazione.....	10
1.2.3 Valutazione delle competenze	15
1.2.4 Valutazione del potenziale.....	17
1.3 Strumenti	20
1.3.1 Posizione.....	20
1.3.2 Prestazione.....	21
1.3.2.1 Valutazione dei comportamenti	22
1.3.2.2 Valutazione dei risultati	22
1.3.3 Competenze	24
1.3.4 Potenziale.....	24
Capitolo II – La Pubblica Amministrazione	26
2.1 Presentiamo la PA	26
2.1.1 Contesto.....	26
2.1.2 Ambito di azione	27
2.1.2.1 Funzioni principali	27

2.2 Evoluzione della PA.....	29
2.2.1 Il modello burocratico	29
2.2.1.1 Condizioni	29
2.2.1.2 Caratteristiche sistema organizzativo.....	29
2.2.1.3 Problemi e criticità	30
2.3 I diversi cicli di riforme.....	31
2.3.1 Anni ‘90.....	31
2.3.2 Riforma Bassanini	32
2.3.3 D. Lgs 286/’99.....	34
2.3.4 Dal 2001 al 2007.....	35
Capitolo III – La “Riforma Brunetta”	38
3.1 Quadro iniziale	38
3.2 La Valutazione nella PA.....	39
3.2.1 I piani della performance.....	39
3.2.2 La valutazione del personale	40
3.3 D. Lgs 150/2009, in attuazione della legge 15 del 4 Marzo 2009.....	41
3.3.1 Principi generali e criteri ispiratori.....	41
3.3.2 Titolo I – Obiettivi della riforma	42
3.3.3 Titolo II – Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance	43
3.3.4 Titolo III – Strumenti di valorizzazione del merito.....	49
3.3.5 Titolo IV – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze della AAPP.....	52
3.3.6 “Riforma Brunetta” e “ciclo di valore delle risorse umane”	57
3.4 Critiche e opportunità.....	59
3.4.1 Cultura	59
3.4.2 Continuità	61
3.4.3 Individualismo.....	63

3.4.4 Rigidità dei criteri di valutazione	64
3.4.5 Organismi di valutazione esterni & responsabilità della dirigenza	64
3.4.6 I controlli interni.....	65
3.4.7 Enti centrali ed enti locali.....	66
3.4.8 Trasparenza.....	66
3.4.9 Verso il futuro.....	67
Bibliografia di riferimento	71

LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE NEL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I – La Valutazione

La crescente tendenza al passaggio verso forme organizzative più flessibili, dovuta all'incerto, turbolento e competitivo contesto attuale, accompagnato da una sempre maggiore innovazione e differenziazione dei clienti, ha segnato l'esponentiale importanza della valutazione del personale come passo propedeutico alla valorizzazione delle risorse umane di cui dispone un'azienda, abbandonando progressivamente il principio puramente burocratico di stretto controllo dell'operato dei dipendenti, risultato spesso sterile in settori dove il crescente bisogno di dinamismo e continuo adeguamento al contesto di mercato si sono manifestati con più urgenza.

1.1 Finalità

Il programma di People Management è teso a rispondere ai fabbisogni di professionalità dell'impresa, e la valutazione è sicuramente lo strumento adatto. Creare infatti comunione di intenti e di valori tra la vision aziendale e quella personale dovrebbe essere l'obiettivo di ogni buona organizzazione; creare valore aggiunto in ogni passaggio del circuito individuo-gruppo-azienda dovrebbe alimentare quel rapporto di reciprocità che si instaura solo attraverso opportuni feedback biunivoci.

1.1.1 *Valorizzazione*

Finalità primaria della valutazione, come è stato già detto, è la valorizzazione. Cosa si intende? “Insieme di processi e strumenti di people management finalizzati ad incrementare motivazione, competenze e coinvolgimento delle persone dell'impresa [Gabrielli,2010]”. Le persone, o meglio, l'insieme delle risorse umane di un'organizzazione, fanno parte di quelli che comunemente sono chiamati “Invisible assets”, il cui valore è difficile da determinare, non essendo iscrivibili in bilancio, il

cui fabbisogno di formazione copre un periodo piuttosto ampio, e che difficilmente sono reperibili sul mercato nella forma di cui esattamente si necessita, pur rappresentando una delle componenti primarie del *competitive advantage* dell'impresa. La valutazione tesa alla valorizzazione passa attraverso due momenti e può avere, quindi, due accezioni diverse: da una parte, quella di “*assegnare un valore*” alla risorsa, dall'altra quello di “*estrarne valore*”. La prima, sicuramente più realizzabile, serve principalmente a coadiuvare il sistema premiante e l'organizzazione dei percorsi di carriera, fornendo dei parametri su cui basarsi per la collocazione delle ricompense. La seconda, si inserisce nell'ottica del continuo processo di miglioramento e adattamento all'ambiente organizzativo nel passaggio verso il *Behavior Management*, e risponde al bisogno di centralità dell'individuo, facendolo sentire il destinatario di un'attenzione tesa a capire quale è il posto nell'organizzazione che più valorizza le sue competenze e le sue capacità. Questo secondo modo alimenta sicuramente in modo positivo il contratto psicologico tra le parti, aumentando l'engagement e il commitment affettivo dell'individuo verso l'azienda, pur essendo piuttosto assente in molte organizzazioni a causa degli elevati costi o di un'organizzazione rigida e ancora legata alla gerarchia come forma di avanzamento di carriera.

La valorizzazione delle risorse umane, infine, può anche fungere da “*biglietto da visita*” per promuovere l'immagine aziendale verso gli stakeholder interni ed esterni, oltre che verso il mercato in generale, al pari di strumenti come, ad esempio, il “bilancio di sostenibilità”. Ricordiamo inoltre che l'“Employer branding” è uno degli strumenti più efficaci per attrarre talenti e persone motivate, ed il mostrare una cura e un'attenzione per i percorsi di formazione del singolo è sicuramente un elemento discriminante nella scelta della destinazione delle domande di assunzione da parte dei candidati.

Per implementare questo tipo di gestione del personale, si necessita, oltre che di una cultura aziendale funzionale allo scopo, di sistemi informativi del personale tecnologicamente validi, che permettano l'effettivo e continuo adeguamento di qualità e quantità delle Risorse umane alle esigenze strategiche e di copertura delle posizioni nelle varie unità funzionali, realizzando un approccio “evolutivo” nella gestione della relazione strategia-struttura-risorse umane.

1.1.2 *Differenziazione*

La valutazione è sicuramente connessa con la differenziazione, ovvero con la segmentazione del personale al fine di stabilire o re-ingegnerizzare il contesto organizzativo e i processi di selezione, sia riguardo ai vari ruoli, sia riguardo al grado di esternalizzazione da adottare per mantenere un buon livello di efficienza. Questo dipende fortemente dal grado di specializzazione richiesto nelle varie mansioni, che viene soprattutto evidenziato grazie alla *valutazione delle posizioni*.

1.1.3 Sviluppo

La terza finalità della valutazione riguarda sicuramente lo sviluppo, inteso come formazione, oggi teso molto ad un approccio, più che generale, che sia *firm-specific*, ovvero che riesca a calare l'individuo adeguatamente nel contesto organizzativo, facendo propri i valori della cultura e condividendo la *vision* e la *mission* aziendale; questo avviene anche grazie ad un'organizzazione orientata alla collaborazione e al lavoro di gruppo.

Grazie alla valutazione, sono stati introdotti in molte aziende le “*carriere basate sul potenziale*”, percorsi di sviluppo che non seguono una logica di *best performance* o di scatti di anzianità, ma di valutazione di ciò che l'individuo è potenzialmente in grado di fare occupando una posizione gerarchica più alta e sfidante. Questo tipo di carriera non viene costruita con il merito, ma in base all'assunto secondo il quale “il migliore operaio non è per forza il miglior manager”, e la valutazione della performance, quando avviene, deve avvenire al livello superiore e non a quello di attuale appartenenza.

Inoltre, un buon sistema di valutazione permette uno sviluppo centrato su sentieri di carriera anche individuali, visto il crescente orientamento alla personalizzazione, e questo contribuisce non poco a realizzare tavole di rimpiazzo adeguate, mettendo l'organizzazione nella situazione di non doversi affrettare nel reclutamento quando rimangono improvvisamente scoperte posizioni; tramite una buona valutazione, infatti, si è in grado di capire con anticipo fino a dove una risorsa possa essere collocata all'interno delle unità organizzative.

E' necessario porre l'accento sulla possibilità di realizzare percorsi di formazione raccordati alle strategie. Quest'ultima è legata a doppio filo alla valutazione, grazie alla quale si è potuti passare da un'ottica di organizzazione dei processi produttivi

orientata principalmente al contesto competitivo ad una *Resource-based view*, che mira a guardare prima il portafoglio di competenze di cui si dispone e, successivamente, gli obiettivi raggiungibili, organizzando le risorse in modo opportuno da garantire comunque la loro autonoma progettualità.

Non si può non considerare infine la tendenza attuale allo sviluppo orizzontale dei percorsi di carriera, dovuti anche ai recenti problemi finanziari, in cui spesso le organizzazioni hanno visto il *downsizing* come unica via d'uscita. Anche qui gioca un ruolo importante un'attenta valutazione del personale, poichè in un'ottica di percorso di carriera a spirale, dove l'obiettivo è sviluppare più competenze possibili, e alimentare il mercato di lavoro interno, è basilare poter stabilire chi ha il potenziale per rimanere una risorsa all'interno dell'organizzazione e cambiare eventualmente ruolo o area di competenza e chi, invece, no.

1.2 Oggetto

1.2.1 Valutazione della Posizione

Muovendoci nell'ambito della valutazione in senso strettamente oggettivo, il primo elemento che ci troviamo ad analizzare sono sicuramente i ruoli e la posizione, intesi come lo scheletro organizzativo che si trova nelle varie unità funzionali, scevro di qualsiasi valutazione riguardo alle persone che le occupano effettivamente. Va da sé che questa valutazione viene in genere realizzata *ex-ante*.

❖ Finalità:

- 1) Dinamica retributiva: lo scopo primario della valutazione della posizione è sicuramente legare in modo più oggettivo possibile la retribuzione alla posizione ricoperta. Insieme a dati esterni, come ad esempio il posizionamento retributivo dell'azienda rispetto al mercato, si definisce la remunerazione dei diversi livelli delle unità organizzative. Questa finalità è cruciale poiché rappresenta l'esito più visibile del processo di differenziazione e trattandosi soprattutto di un meccanismo a suffragio del principio di equità, spesso dibattuto all'interno delle organizzazioni riguardo alle ricompense.

2) Progettazione: serve a supportare la progettazione o ri-progettazione e a garantire continuità alla struttura organizzativa. Ad esempio, valutando tutti i compiti e le responsabilità delle posizioni, ci si può rendere conto della mancanza di livelli organizzativi.

3) Responsabilità: utile per definire il sistema delle responsabilità, in modo che non si verificino situazioni di vuoti organizzativi.

4) Altre politiche RU: spesso è indispensabile per definire altre politiche di gestione delle risorse umane, come ad esempio la fase di selezione, per cui fornisce l'insieme delle conoscenze e delle competenze da ricercare nei candidati per ricoprire una determinata posizione.

❖ *Fasi del processo di valutazione*

– Job Analysis (analisi della posizione) → Può avvenire tramite l'utilizzo di **questionari** (in genere quando si ha un'organizzazione molto ampia e un alto grado di standardizzazione), **interviste** (diffuse soprattutto quando si tratta di valutare ruoli manageriali o ad alta specializzazione tecnica), **osservazione diretta** (sicuramente adatta a cogliere l'essenza del ruolo nella sua routine quotidiana, anche se può essere influenzata da ciò che si chiama "effetto Hawthorne", dove l'osservato cambia il modo di comportarsi sapendo di essere oggetto di valutazione).

– Job Description (descrizione della posizione) → Vengono definiti

TITOLO: denominazione della posizione

SCOPO: funzioni principali

ATTIVITA': grado di autonomia nel *decision-making process*

DIMENSIONI: rilevanza numerica del contributo dato

RELAZIONI con le altre posizioni

FINALITA': contributo al raggiungimento degli obiettivi aziendali.

–Job Specification (specificazione della posizione) → Sono definiti i requisiti necessari per occupare la posizione e lo sforzo richiesto per svolgere i compiti assegnati a quel determinato ruolo.

–Job Evaluation (valutazione della posizione) → Serve a determinare qual è il valore relativo della posizione, utilizzando strumenti comparativi sia in un’ottica intra che extra-aziendale.

❖ *Limiti e criticità*

La valutazione delle posizioni è sicuramente un buon punto di partenza a livello organizzativo, ma non può essere l’unico *step* nella valutazione, poichè risulta uno strumento piuttosto rigido, che contrasta con l’esigenza di flessibilità e di metamorfismo dei ruoli. I confini delle posizioni non sono più così ben tracciati e meccanicistici e la tendenza non è inserire la persona giusta nel ruolo giusto, ma renderla in grado di plasmare la posizione secondo le proprie competenze e diventare un tutt’uno con essa.

1.2.2 *Valutazione della Prestazione*

La prestazione non è altro che il contributo di una risorsa all’organizzazione e la sua valutazione apprezza il reale contributo di risultato di un individuo, valutandone sia l’effettivo conseguimento, sia i percorsi attuati per perseguirlo.

❖ *Finalità*

- 1) Dinamica retributiva: regola la retribuzione differenziando il personale per livelli di prestazione per l’erogazione di premi e per il collocamento nella zona alta o bassa della fascia retributiva lorda a cui appartiene.
- 2) Carriera: definisce percorsi di carriera destinando le risorse a dinamiche di *job enrichment*, di *job rotation* e di *job evolution*.
- 3) Motivazione: agisce per il miglioramento della motivazione del personale, grazie ai feedback periodici che rilascia.

- 4) Formazione: individua esigenze di formazione e consiglia interventi mirati a colmare eventuali lacune.

❖ *Fasi del processo di valutazione*

- Identificazione delle aree oggetto di studio. Ovvero il risultato della “Job Analysis”
- Osservazione dell’oggetto, deve avvenire secondo un metro equo ed obiettivo ed evitare il più possibile giudizi erronei o distorti.
- Misurazione, deve avvenire tramite scale confrontabili a livello sia intra che extra aziendale, per aumentare la validità della valutazione e la sua valenza al fine di eventuali attività di benchmarking
- Sviluppo, è la fase che si occupa del miglioramento futuro della performance, dove avvengono le attività di coaching

❖ *Basi di valutazione*

Come è stato già detto, nella valutazione della performance ci si sofferma su due aspetti:

- 1) **RISULTATI**: derivano dal confronto tra obiettivi stabiliti e raggiunti. L’operazione di *Goal-Setting* può avvenire dall’alto, può essere proposta dal basso e poi approvata dal management o, infine, concordata tra le due parti. Questo dipende ovviamente dalla cultura organizzativa dell’azienda.

I *Goals* possono essere economici, di volume, di qualità o temporali, ed è consigliabile effettuare una ponderazione degli stessi una volta settati, in modo da permettere alla risorsa di investire il proprio tempo sui più importanti e urgenti.

Gli obiettivi devono avere determinate caratteristiche:

- Specificità: non devono quindi essere obiettivi vaghi e poco definiti
- Coerenza: con le aree di competenza della risorsa

- Comunicazione: devono essere comunicati e condivisi dalla risorsa
- Misurabilità: devono essere misurabili in un arco di tempo

2) **COMPORAMENTI**: rappresentano il *modus operandi* nel raggiungimento degli obiettivi fissati. Serve per osservare quelli che possono essere comportamenti rilevanti per l'azienda, correlabili alla performance. Questi non sono rappresentati da tratti della personalità, ma da attività tecniche, mentali (esempio la capacità di sintesi e analisi) e relazionali (capacità di leadership) che, a volte, possono anche essere extra-ruolo.

❖ *Attori coinvolti*

Sono principalmente tre:

- 1- Valutato → oggi è sempre più coinvolto nel processo, grazie alla maggiore attenzione ai meccanismi di autovalutazione. Infatti, con il passaggio da modelli *one-to-one* a modelli *multiple appraisal*, non si ha più unicità nel comando. E la valutazione risulta più obiettiva se proveniente da più fonti.
- 2- Valutatore → anche qui si è avvertito un cambiamento di tendenza, infatti, mentre l'approccio tradizionale vedeva il capo diretto come valutatore per eccellenza, con la cresciuta flessibilità si assiste ad un appiattimento dei ruoli e quindi a diverse attese da parte di varie posizioni organizzative. Sembra dunque opportuno citare il cosiddetto sistema di *Multi-source feedback* (o valutazione a 360°, il cui obiettivo è quello di mettere in luce quelle zone che risultano nascoste nella valutazione tradizionale. Il MSF prevede una valutazione proveniente da varie fonti, quali: *il valutato stesso* (autovalutazione), *i collaboratori*, *i pari livello/colleghi* (obiettiva ma inevitabilmente influenzata dal rapporto esistente con il valutato), *clienti interni ed esterni* (tramite il sempre più importante strumento della rilevazione della "customer satisfaction", es, valutazione del front office).
- 3- Gestore (Dru) → ha dei compiti specifici, come quello di valutazione e revisione periodica del sistema, oltre alla sua manutenzione politica e tecnica. Molto

importante risulta la responsabilità per come vengono trattate, conservate e usate le informazioni raccolte, per questo è opportuno far compilare ai manager dei “rapporti di valutazione”, per responsabilizzarli circa il lavoro svolto. Ultima funzione, ma non meno importante, è quella di garantire omogeneità e trasparenza al sistema.

❖ *Caratteristiche del sistema di valutazione*

Come deve essere un buon sistema di valutazione della performance? I punti su cui focalizzarsi sono:

A – Sistematicità: deve essere realizzato secondo procedure definite e controllate, sulla base di parametri precisi e utilizzando un linguaggio uniforme. Questa caratteristica chiave rappresenta un’esigenza per l’azienda e, al tempo stesso, un diritto del singolo.

B – Sponsorship e marketing interno: il processo di valutazione deve essere ben comunicato a livello aziendale, e deve naturalmente contenere la descrizione del metodo, i tempi, i luoghi e gli attori coinvolti nel processo. Il marketing interno, inoltre, può essere utile, oltre che per rendere noti i *Goals*, proprio per far comprendere l’importanza e il valore aggiunto della valutazione all’interno dell’organizzazione, tarando i sentimenti del personale in un’ottica di ben disposizione e non di avversione.

C – Influenze: bisogna tenere conto delle circostanze esterne che possono aver influito sulla prestazione nell’arco temporale stabilito e considerarne la performance al netto anche dell’inevitabile peso che si tende a dare alle prestazioni passate del valutato.

D - Prestazioni richieste: occorre valutare esclusivamente le prestazioni richieste e non le capacità potenziali o le azioni extra-ruolo.

❖ *Limiti e criticità*

Oggettività → Tra gli oggetti di valutazione, sicuramente la performance e il suo processo di rilevazione sono tra i più dibattuti e criticati. Molti sono infatti i momenti

delicati che necessitano di una particolare attenzione e di *expertise* da parte degli attori coinvolti.

Dal punto di vista del valutato, spesso si osserva la presenza del timore di non essere giudicati oggettivamente, e che antipatie o pregiudizi possano vanificare la propria performance. Questo timore è in parte giustificato se consideriamo, più che l'aspetto personale, quello della formazione: non sempre i bravi manager sono dei bravi valutatori, e non sempre hanno la dimestichezza necessaria a padroneggiare gli strumenti di valutazione in modo efficace.

In contrastante tendenza con questo pensiero, c'è la cosiddetta "Teoria delle collusioni", secondo la quale il manager tende a proteggere i propri dipendenti, assegnando loro dei giudizi positivi ma poco obiettivi, avendo il timore che la collettività e la socialità creata risenta del momento della valutazione (ad esempio, quando è richiesto il metodo della distribuzione forzata).

Consegna feedback → Particolare attenzione va invece dedicata al momento di restituzione del feedback, prassi spesso sottovalutata e guardata con insofferenza dai manager. Questo momento ha un impatto molto forte sul valutato, e l'attenzione va dedicata anche ai dettagli che sembrano più insignificanti (ad esempio luogo, tempi, rumori), per evitare di causare demotivazione e conflitti, rafforzando invece l'"alleanza di lavoro" e il senso di appartenenza all'organizzazione.

Tensioni politiche → Diverse parti coinvolte nel processo significano senza dubbio interessi contrastanti e, nel nostro caso, questa situazione può dare vita ad un "triangolo di interessi". Le tensioni, inoltre, possono avvenire anche all'interno di ciascuna posizione: la **DRU** si trova di fronte alla difficoltà di dover conciliare finalità valutative tese alla retribuzione e finalità di sviluppo, ovvero di spinta al miglioramento, alla crescita e alla carriera dato dal coaching; il **valutatore** si trova diviso tra quella che vede come una grande opportunità per riorganizzare e coordinare meglio le proprie risorse e il panico da restituzione di feedback; infine, il **valutato** è combattuto tra il desiderio di ricevere un feedback sul proprio lavoro in una prospettiva di crescita professionale, e la paura di riceverne uno negativo, che potrebbe avere spiacevoli conseguenze sia sul piano dell'autostima, sia per quanto riguarda eventuali gratifiche materiali.

Distorsioni → Sono diverse quelle che si possono realizzare durante il processo di valutazione della performance:

- *Effetto alone*: la valutazione è fatta dipendere da un unico fattore
- *Standardizzazione*: appiattimento dei punteggi sul valore medio
- *Generosità*: timore del danno causato da valutazioni veritiere
- *Durezza*: lo strumento viene utilizzato come veicolo punitivo
- *Slittamento*: C'è un progressivo miglioramento dei giudizi senza essere accompagnato da un effettivo miglioramento della performance
- *Pregiudizi*: il giudizio è guidato da stereotipi e luoghi comuni
- *Influenza della mansione*: il giudizio è legato alla mansione svolta, non a come il valutato la svolge
- *Influenza dei giudizi precedenti*: la valutazione ne è influenzata

1.2.3 Valutazione delle competenze

L'esigenza di valutazione delle competenze nasce sempre dal superamento della standardizzazione tayloristica delle posizioni, dal passaggio a strutture aziendali "a rete" piuttosto che a livelli gerarchici ingabbiati in *job description*. La valutazione delle competenze è centrale perché legata alla performance, e corrisponde ad una *skill evaluation* tramite metodi di gestione non standardizzati, ma più orientati alla valutazione di competenze organizzative fuse a quelle personali, e può essere quindi annoverata tra gli strumenti di *People management* che servono a ridisegnare i saperi all'interno dell'organizzazione.

❖ *I due approcci*

Tradizionalmente esistono due modi di classificare le competenze:

1) APPROCCIO PSICOLOGICO-INDIVIDUALE

Parte dall'individuo e arriva all'organizzazione. La definizione di competenza, secondo questo approccio, è "*caratteristica intrinseca individuale casualmente collegata ad una performance efficace o superiore in una mansione*" [McClelland, 1976].

Le competenze sono presenti a tre diversi livelli:

Inconscio: è la dimensione più profonda e su cui meno si può agire, dove sono presenti i *tratti* (disposizione naturale a reagire in un certo modo) e la *motivazione* (spinta verso un certo tipo di azione)

Conscio: in questa dimensione sono presenti l'*immagine di sé* (che corrisponde più o meno al bisogno di autorealizzazione nella scala dei bisogni di Maslow) e l'*immagine del proprio ruolo* (corrispondente al bisogno di affiliazione sociale).

Comportamentale: è la sfera più esterna, quindi anche quella più facilmente modificabile tramite interventi, ad esempio, di formazione. Qui sono presenti le *skills* (insieme di comportamenti coordinati finalizzati ad un obiettivo).

La chiave di questo tipo di valutazione è lo studio dei comportamenti dei *Best Performers* per catturare, oltre alle *competenze-soglia*, (non causalmente correlate a performance migliori, ma necessarie comunque per ricoprire la mansione), le *competenze discriminanti*, ovvero quelle che fanno la differenza in modo forte tra una prestazione normale ed una eccellente. Questo serve naturalmente a identificare i *gap* con gli altri e ad implementare eventuali piani di formazione.

2) APPROCCIO STRATEGICO-ORGANIZZATIVO-RAZIONALE

Parte dall'organizzazione per arrivare all'individuo. Questo approccio vede l'organizzazione come "portafoglio di competenze", mentre il valore aggiunto non sta nel singolo ma nella combinazione vincente delle risorse, con la convinzione che difficilmente si riesca a replicare in un altro ambiente. La funzione maieutica dell'ambiente è sicuramente dovuta alle capacità combinatorie del management, che riesce ad indovinare la formula adatta per coordinare quelle competenze definite "corali".

❖ *Vantaggi e svantaggi*

Come si può facilmente intuire, ognuno di questi approcci presenta dei punti di forza e di debolezza. Per quanto riguarda il primo, senz'altro siamo di fronte ad un'accuratezza migliore nella rilevazione, ma senza dimenticare lo svantaggio dell'esigenza di un campione statistico esteso, oltre alla presenza di tempi e costi

elevati e alla mancanza della valutazione dell'azienda "as a whole". Rivolgendosi al il secondo approccio, questo può essere qualificato come uno strumento per la costruzione e il rinforzo della cultura aziendale. Le competenze infatti qui vengono dettate dalla strategia e dalla mission corporativa. Un punto di debolezza può essere il fatto di trascurare competenze emergenti, concentrandosi più sulla *Right formula* organizzativa, che sui singoli best performers.

In realtà la tendenza odierna non si basa su una scelta netta *ab origine*, ma piuttosto su una contestuale, rispetto al tipo di organizzazione o, ancora meglio, su un mix di entrambe, ovvero sulla "estrinsecazione a livello umano della *Vision* (valori fondamentali, impostazione generale) e della *Mission* (attuazione dei valori) aziendali."

1.2.4 Valutazione del potenziale

La valutazione del potenziale, tra le quattro, è forse la più difficile da realizzare. Questo tipo di valutazione saggia le competenze della persona in relazione ad un cambiamento dell'organizzazione o della posizione e, sempre a causa della maggiore instabilità del contesto attuale, ha un'importanza crescente.

❖ Finalità

Gli scopi principali a cui corrisponde questo tipo di valutazione sono principalmente due:

- 1) Ri-selezione interna e reimpiego delle risorse nel mercato di lavoro interno. Accedere al mercato esterno ogni volta per il reclutamento è molto più dispendioso quindi, possedere una risorsa che gode del potenziale necessario per occupare un'altra posizione costituisce davvero una svolta. In quest'ottica, quindi, si può definire un valido strumento di *Change Management* e, certamente, di Sviluppo.
- 2) Formazione: anche questo tipo di valutazione risponde ad esigenza di organizzare adeguati piani di formazione e sviluppo.

❖ Definizione

Il potenziale viene definito come l'”insieme delle caratteristiche che si ipotizza siano a disposizione dell'individuo ma che al momento non hanno la possibilità di essere manifestate” [Boldizzoni, 2005].

Questa definizione può avere un orientamento *psicologico*, per cui rappresenta capacità e attitudini presenti in un individuo ma che o non sono richiesti dalla attuale posizione occupata o, semplicemente, la risorsa non dispone del *know-how* necessario per utilizzarle, oppure un orientamento più squisitamente *organizzativo*, dove il potenziale rappresenta il *gap* tra le caratteristiche di un individuo e quelle richieste dall'azienda per ricoprire una determinata posizione.

❖ Caratteristiche

Valutazione qualitativa: teso alla ricerca del nucleo centrale comportamentale, della descrizione di una base di predisposizione che si possa migliorare e instradare grazie ad un ambiente organizzativo abilitante.

Valutazione relativa: è molto importante essere consci che si tratta sempre del risultato di un confronto, quello tra il profilo attuale e quello richiesto.

❖ Attori coinvolti

- VERTICE AZIENDALE → si occupa di comunicare le linee strategiche e gli obiettivi aziendali che sono alla base della valutazione, in un ottica di sviluppo futuro.
- BASE → l'oggetto della valutazione qui ha sicuramente una dimensione ridotta rispetto alla valutazione della prestazione, è più selettivo e, ultimamente, la tendenza è di non porre solamente dirigenti e quadri al centro dell'attenzione, ma anche, ad esempio, neolaureati, focalizzandosi su chi:
 - 1) Ha ottime prestazioni
 - 2) Possiede caratteristiche compatibili con ruoli di maggiore responsabilità
 - 3) E' in possesso di forte motivazione ed avvia, ad esempio, un processo di autocandidatura

- COMITATO DI SVILUPPO→ una volta stilati i profili, il comitato, composto da Vertice aziendale, Direzione del personale e risorse interne ed esterne direttamente coinvolte, definisce dei *path* di sviluppo e formazione personalizzati, coerenti con la strategia che si desidera implementare o mantenere.

❖ Processo

Ci sono principalmente due metodi per effettuare questo tipo di valutazione, i quali non differiscono per i criteri di elaborazione delle informazioni, né per l'output, ma semplicemente nelle fonti, ovvero nei soggetti che forniscono le informazioni.

- Metodo diretto: qui i fatti vengono rilevati coinvolgendo *in primis* il valutato, osservando capacità che nella vita reale non possono essere stimolate. Questo metodo, da una parte risulta più oggettivo e neutrale, ma dall'altra si assiste ad un minore coinvolgimento organizzativo e ad un cospicuo bisogno di personale specializzato (per condurre e redarre i questionari e le interviste)
- Metodo indiretto: qui le informazioni vengono raccolte da terzi che hanno una relazione con il valutato, e che quindi conoscono il suo comportamento di base e possono osservarlo da vicino. Vengono definiti come “testimoni privilegiati” e possono essere sia pari livello, che superiori. Il punto debole di questo metodo è la sua scarsa attendibilità, complice il filtro della relazione personale con il valutato o la non piena capacità di valutazione. Il punto di forza, invece, risiede nell'osservazione delle vere mansioni e routine quotidiane durante il lavoro, quando i comportamenti non sono influenzati da un'aspettativa di giudizio.

❖ Limiti e criticità

Il primo problema relativo a questo tipo di valutazione è sicuramente legato al fatto che chi valuta non deve basarsi sulla propria esperienza, ma valutare il potenziale scevro da qualsiasi considerazione precedente effettuata sul potenziale o sulla posizione di una certa risorsa. Questo comporta sicuramente delle difficoltà, in quanto

non si hanno punti di riferimento e, soprattutto, ci si trova a valutare qualcosa di estremamente soggettivo con criteri e strumenti oggettivi.

Una dibattuta questione riguarda inoltre il momento della valutazione: è bene comunicarlo con marketing interno o no? E' un punto molto delicato, in quanto da un lato l'intenzione è di rendere chiaro e trasparente qualsiasi processo riguardi la modifica dell'assetto organizzativo e la valutazione dei dipendenti, dall'altro può provocare comportamenti distorti dovuti alla consapevolezza di essere osservati e, soprattutto, generare aspettative di cambiamento o di promozione che, se non rispettate, possono generare scoraggiamento e demotivazione.

1.3 Strumenti

Passiamo ora ad una valutazione più tecnica di quelli che sono gli strumenti pratici per gestire ognuna delle valutazioni di cui abbiamo parlato finora.

1.3.1 Posizione

Per quanto riguarda la valutazione della posizione, gli strumenti possono essere divisi in:

- 1) **Globali**, che agiscono senza analizzare le singole caratteristiche del ruolo in questione, e sono:
 - GRADUATORIA (job ranking), viene redatta in base alla difficoltà della posizione o all'importanza che assume rispetto al processo produttivo
 - CLASSIFICAZIONE (job grading/ classification), divide le posizioni in classi e sottoclassi, alle quali vengono associate poi dei gradi

Questi metodi non risultano particolarmente affidabili, a causa della scarsa analiticità.

- 2) **Analitici**, avvengono tramite la scomposizione della posizione in elementi significativi, che sono detti "fattori di valutazione", tra questi:

- METODO DEL PUNTEGGIO: il contenuto della posizione viene scomposto in fattori (ad es, “responsabilità”, “sforzo”, “requisiti”). Vengono poi identificati i compiti chiave, in base alla *job description*, che sono divisi in famiglie, assegnando a ciascuno un punteggio complessivo. Stabiliti i rapporti tra compiti-chiave e la loro distanza in termini di punteggio, si procede alla valorizzazione di tutti gli altri compiti. Per ciascuna posizione così il punteggio va a formare la posizione retributiva.
Tra i più famosi c'è sicuramente il metodo HAY, che analizza le posizioni secondo tre fattori-chiave:

1 → Know-how (competenze)

2 → Problem-solving skill (attività cognitive necessaria per risolvere problemi)

3 → Accountability (livello discrezionale concesso e influenza della posizione nel contesto organizzativo)

Successivamente il comitato di valutazione assegna un punteggio ai fattori, con conseguente classificazione delle posizioni e loro raggruppamento in classi.

Ci sono delle regole fondamentali da tenere in considerazione quando si utilizza questo metodo: l'importanza di una posizione cresce al salire del peso relativo dei fattori “accountability” e “problem-solving”; per posizioni di **line**, l'”accountability pesa più del “problem-solving” mentre per posizioni di **staff** è esattamente l'opposto, oppure i due fattori vengono considerati equivalenti.

1.3.2 Prestazione

Anche qui, riguardo agli strumenti da utilizzare, c'è una classificazione da fare, a seconda che l'oggetto della valutazione siano i risultati o i comportamenti messi in atto per arrivare a quei risultati.

1.3.2.1 Valutazione dei comportamenti

Scale grafiche di valutazione: assegna al comportamento un punteggio in una scala, che può essere ad intervalli discreti, continua, o basata su standards (es scarsa, media, elevata). Quando è costruita ad intervalli discreti, il dubbio è se disporre un numero di giudizi dispari, esponendosi così al rischio che il valutatore si nasconda dietro ai valori medi, oppure optare per un numero pari, costringendolo a sbilanciarsi verso il positivo o il negativo, rischiando però una diminuita accuratezza della valutazione.

Metodo dell'incidente critico: basato su interviste effettuate ai vari ruoli organizzativi circa situazioni ed esperienze passate risultate particolarmente rilevanti ai fini dell'assolvimento della funzione.

Job ranking: il valutato non è giudicato autonomamente, ma attraverso un sistema di confronto con un altro valutato.

BARS – Behavioural Anchored Rating Scales: questo metodo combina tradizionali scale di valutazione al metodo del *critical incident*. Ogni livello di valutazione ha, invece di scale numeriche, delle vere e proprie descrizioni di comportamenti. E' un metodo chiaramente più oggettivo e accurato, ma necessita di una formulazione decisamente più elaborata.

Metodo della distribuzione forzata: quando ai manager è imposto di dividere i propri dipendenti in fasce di produttività. In genere si tratta di un 20% riguardante l'eccellenza, 70% riferito alle prestazioni medie, e un 10% per le prestazioni sotto la media. Questo sistema spesso mette in crisi i datori di lavoro

per il timore di rovinare il clima collaborativo alimentando una competizione non sana.

1.3.2.2 Valutazione dei risultati

Riguardo a questo tipo di valutazione, bisogna distinguere in base alla natura del valutato:

A – Livelli aziendali operativi (compiti esecutivi): ci sono più vincoli di valutazione, dovuti alla collettività e alla rigidità della determinazione dei sistemi retributivi. Questi aggirano l'impatto migliorativo della valutazione della prestazione, essendo i premi/punizioni mediati da contrattazione sindacale. Oltre a questo problema, spesso i miglioramenti di performance a questi livelli sono dovuti a cause esterne, come ad esempio ad innovazioni tecnologiche.

Gli strumenti di valutazione sono in genere gli stessi utilizzati per i comportamenti, quindi scale grafiche di valutazione e job ranking.

B – Top Management: l'esigenza di strumenti di controllo della performance a questo livello si sta facendo più urgente soprattutto in seguito a recenti scandali economico-finanziari, in seguito ai quali si sta cercando di incrementare anche i sistemi di governance.

Mbo – Management by objectives: è il classico metodo applicato per valutare i livelli organizzativi che godono di una certa discrezionalità. Infatti, gli obiettivi posti, rientrano perfettamente nella visione del valutato come soggetto che ha accettato il rischio e la sfida aziendale, e che ha una responsabilità individuale dei propri risultati, godendo di un'ampia libertà di azione. Gli obiettivi sono di natura quasi esclusivamente economico-finanziaria, motivo per cui si è registrata un'evoluzione negli strumenti. Infatti, lo *step* successivo è stato quello del **TQM (Total Quality Management)**, che ha visto l'introduzione anche della valutazione dei comportamenti e delle competenze di questo livello organizzativo.

Balanced Scorecard: strumento sicuramente più innovativo, rappresenta l'evoluzione dell'Mbo nel senso di cercare di integrare obiettivi di programmazione e controllo, di valutazione, di incentivazione e pianificazione strategica, stabilendo, oltre ai *goals* di natura economico-finanziaria, anche

- *Cliente:* sempre maggiore attenzione alla performance delle relazioni sviluppate nel mercato (customer satisfaction, customer retention etc.)
- *Processi Interni:* performance riguardo alla gestione del contesto organizzativo e ai processi decisionali intrapresi
- *Apprendimento & Innovazione:* sviluppo, a livello personale e *corporate*, in questi ambiti.

1.3.3 Competenze

La valutazione delle competenze avviene, in genere, tramite uno strumento chiamato **BEI – Behavioural Event Interview**, un'intervista al best performer riguardo ad episodi comportamentali più significativi nella sua esperienza di lavoro (riguardo sia ai successi che agli insuccessi). E' uno strumento che non ha criteri di valutazione oggettivi o numerici, ma è determinante per individuare i gap con le altre posizioni lavorative in termini di performance.

1.3.4 Potenziale

Per quanto riguarda l'analisi del potenziale, l'output che dobbiamo aspettarci da una valutazione di questo genere è costituito da una scheda di riferimento che contiene un "elenco organico di categorie predittive di potenziale", che verrà redatta per ciascun dipendente considerato adatto alla valutazione.

Concentrandoci invece sul momento dell'input, ovvero su come avviene la rilevazione vera e propria sul valutato, la modalità per eccellenza è l'adozione

dell'**Assessment Center**, costituito da diverse prove che rilevano competenze differenziate, che vanno dalle conoscenze alle capacità applicative.

Un altro strumento molto usato è sicuramente il **questionario dei c.d. BIG FIVE**, che mira a valutare la presenza delle caratteristiche di Energia, Amicalità, Coscienziosità, Stabilità emotiva, Apertura mentale. La sua larga diffusione si deve soprattutto alla solidità del modello e alla semplicità di comprensione e utilizzo dello stesso.

Il **task-force**, inoltre, altro strumento utilizzato, è costituito da gruppi interdisciplinari per risolvere problemi complessi.

Infine, possiamo aspettarci che la valutazione del potenziale avvenga anche attraverso un **Colloquio di potenziale psicologico-motivazionale**.

A conclusione, è bene sottolineare che la valutazione del potenziale è un processo che può essere realizzato sia *ex ante* che *ex post*, e che quindi, tutti questi stessi strumenti possono essere utilizzati anche in fase di reclutamento.

CAPITOLO II – La Pubblica Amministrazione

2.1 Presentiamo la PA

2.1.1 Contesto

L'Italia è un paese ad “economia mista”, caratterizzato dalla presenza congiunta del settore pubblico e di quello privato. L'ampiezza dei servizi erogati dallo stato ha conosciuto un'evoluzione che possiamo sintetizzare come di seguito:

A - Stato dei diritti formali

L'intervento dello stato è molto limitato, destinato solamente alle funzioni che servono ad affermare la sua identità, come ad esempio la giustizia, la difesa, etc.

B – Stato del benessere

Detto anche *Welfare State*, qui la funzione dello stato attiene anche alla funzione di “redistribuzione della ricchezza”, agendo attraverso politiche di sicurezza sociale, con particolare attenzione alle fasce di popolazione più svantaggiate.

C – Stato dei servizi

La funzione di redistribuzione dell'ente pubblico avviene anche tramite la produzione diretta di beni e servizi, delineandosi così il profilo imprenditoriale della Pubblica Amministrazione.

D – Stato delle regole

L'ultimo modello di stato è quello sviluppatosi in risposta alle critiche all'inefficienza delle AAPP nella produzione diretta. In questa fase infatti il ruolo dello stato come "imprenditore" si riduce, per lasciare spazio ad interventi di *privatizzazione* e *esternalizzazione* in economia ed in altri processi sociali, spesso continuando a detenere la titolarità dell'erogazione, ma fungendo semplicemente da garante dei principi ispiratori della sua politica.

2.1.2 Ambito di azione

La presenza pubblica ha una duplice natura:

- "Normazione che regola il formarsi dei mercati e le condizioni del contorno dell'agire dei privati (e relativi organi di controllo)"
- "Normazione riferita alla costituzione dello "stato sociale" e dei soggetti pubblici che vi operano"

Può essere definito, inoltre, un sistema aperto, sia dal punto di vista istituzionale (la legittimazione avviene attraverso gli elettori), che funzionale vero e proprio (i risultati influiscono sul sistema sociale ed economico).

La pubblica amministrazione è organizzata in enti, istituti e aziende che svolgono attività connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali e delle attività di erogazione dei pubblici servizi. Ognuno di essi ha una duplice natura: [Borgonovi, 2009]

- 1) *Government* (governo): espressione della definizione di fini ed indirizzi istituzionali, le sue decisioni devono essere prese sulla base di poteri sovraordinati.
- 2) *Governance* (amministrazione): tutto ciò che riguarda prevalentemente i processi tecnici, organizzativi ed economici strumentali al perseguimento dei fini.

2.1.2.1 Funzioni principali

1. **Definizione sistema di regole** → Riguarda l'emanazione delle leggi e degli atti formali. Questa funzione è *core*, potestativa, non potrà mai essere privatizzata e gode quindi di

un esercizio esclusivo. Serve a delimitare il campo dell'intervento pubblico e a regolare i rapporti sociali ed economici all'interno dello Stato.

2. **Tutela del territorio e del patrimonio naturale** → Riguarda norme, divieti ed incentivi funzionali alla valorizzazione delle risorse presenti all'interno del Paese, cercando un opportuno *trade-off* con le esigenze di sviluppo economico ed industriale. Il coordinamento delle competenze degli enti territoriali a riguardo risulta essere un compito particolarmente delicato per la PA.
3. **Soddisfazione dei bisogni tramite offerta di beni e servizi** → Produce beni "collettivi", ovvero beni per i quali non c'è una vera e propria domanda individuale, e beni "di interesse pubblico", ovvero quei beni che per natura sono di interesse individuale, ma che diventano collettivi per scelta politica (ad esempio sanità, istruzione, etc). L'ampiezza dei servizi erogati è sintomatica del tipo di stato in cui ci troviamo, che può essere in un continuum tra due estremi: da un lato, il modello di *welfare state*, dove il cittadino ha dei diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, il modello dell'*interesse pubblico residuale*, che eroga servizi solo per le fasce di popolazione svantaggiate, affidando il resto al Mercato.
4. Non poche difficoltà sono nate riguardo a questa funzione, primo tra tutti il problema dell'eterogeneità dei bisogni e dei servizi, che vanno da quelli per cui si ha il Monopolio, a quelli nati per far fronte a fallimenti del mercato o per fornire assistenza a fasce svantaggiate della popolazione. Non sempre infatti esiste un corrispettivo per gli scambi, e la mancanza del prezzo di cessione, non potendo fare affidamento sui segnali di reazione del mercato (elasticità della domanda), rende difficile perseguire l'equilibrio economico, anche perchè quasi sempre i gruppi che sostengono sacrifici economici (tributi) non corrispondono a coloro che usufruiscono dei vantaggi. L'efficienza o la qualità dunque non sono date per forza da maggiori proventi. Questo problema è alla base del bisogno di strutture e meccanismi di valutazione molto diversi tra loro.

[Borgonovi, 2009]

5. **Redistribuzione della ricchezza** → E' rappresentato da pensioni, contributi alle famiglie, incentivi e finanziamenti alle imprese. A questa funzione è connesso il concetto di "debito pubblico", ovvero lo spostamento generazionale del costo dei servizi pubblici. Va sottolineato inoltre che la tendenza è quella di aumentare sempre di più la

correlazione tra servizi individuali e contribuzione (ad esempio il *ticket* sulle prestazioni mediche, o la tassa sui rifiuti).

6. **Regolazione sistema economico** → Rientrano in questa funzione attività quali la politica fiscale, anche se sono imposte severe limitazioni dagli organismi sovranazionali.

7. **Coordinamento tra istituzioni e attori sociali** → Questa funzione fa capo a due scelte principali: quelle *Strutturali*, come ad esempio il decentramento, pertinenti a modifiche a lungo termine o permanenti dell'assetto organizzativo, e quelle *Congiunturali*, che devono essere compiute in occasione di eventi particolari (olimpiadi) o di stati di emergenza (terremoto).

8. **Informazione e comunicazione** → Qui lo Stato cerca di influenzare indirettamente i comportamenti di soggetti terzi senza usare il potere sovraordinato, facendo leva sulla propria autorevolezza e lanciando, ad esempio, campagne di sensibilizzazione riguardo a tematiche sociali.

2.2 – Evoluzione della PA

2.2.1 Il modello burocratico

Fino agli anni '70-'80, la Pubblica Amministrazione è stata organizzata strettamente secondo il modello burocratico, che trova il suo massimo esponente in Max Weber, in base al quale la forma più razionale dell'esercizio dell'autorità è quella che si attiene a precise norme scritte. Vediamo le i tratti di questo tipo di organizzazione [Tomasi, 2006]:

2.2.1.1 Condizioni:

- Suddivisione del lavoro
- Gerarchia degli uffici
- Personale dedicato *full-time*

- Regole del sistema chiare, conosciute e stabili nel tempo
- Relazioni regolate esclusivamente dalle norme, dunque impersonali

2.2.1.2 Caratteristiche sistema organizzativo

- Accesso al lavoro tramite corsi specifici ed esami (concorsi pubblici)
- Doveri di fedeltà: non è premiata la discrezionalità ma l'obbedienza
- Il funzionario dispone dell'uso, non anche della proprietà degli strumenti di lavoro
- Forma = sostanza: alla base c'è il principio garantista in base al quale la giustizia è dove le regole e le procedure sono note a tutti
- Trasparenza/ Accesso agli atti: anche alla base di questo principio c'è un fine garantista, che si salda con quello della formalità.

2.2.1.3 Problemi e criticità

- Rigidità: riguarda in primo luogo l'organizzazione del personale e la logica di avanzamento di carriera. Ciò che accade è che gli automatismi permettono spesso a persone poco qualificate di trovarsi ad occupare ruoli chiave per l'organizzazione, avendo il solo merito di essere entrate nel sistema molti anni prima.

La diretta conseguenza è una scarsa motivazione nello svolgimento delle mansioni, a causa della consapevolezza di non subire delle pressioni sui risultati per ottenere una promozione.

- Manca di discrezionalità: è in stretta relazione con la rigidità, e riguarda soprattutto la possibilità di migliorare l'output tramite la discrezionalità di agire in situazioni non standardizzabili, quello che viene chiamato "atteggiamento imprenditoriale", che viene naturalmente represso in una logica secondo la quale va premiato esclusivamente chi si attiene strettamente alle regole, generando autentici meccanismi di deresponsabilizzazione.

- Formalità: ciò che garantisce la tutela degli utenti è in realtà un grave ostacolo alla velocità e all'efficienza dei processi e all'espletamento delle procedure. Infatti, non solo si allungano i processi decisionali e operativi, ma aumenta anche il rischio di impugnazione degli atti, spesso da parte di chi non ha subito una vera e propria ingiustizia, ma vuole semplicemente intralciare il lavoro cercando a tutti i costi vizi formali anche irrilevanti.

- *Rapporto tra struttura formale e informale*: il modello di organizzazione burocratica si basa sul principio di esclusione di elementi di imprevedibilità nei comportamenti individuali. Come osserva anche Crozier, è impossibile una totale eliminazione degli stessi, e il potere non sta nel controllo della struttura formale ma proprio del campo dell'imprevedibilità. Esiste infatti una struttura *normativa* e una *comportamentale*, che dà vita a relazioni “non ufficiali” tra i diversi gruppi di lavoro che operano all'interno dell'organizzazione. Questa realtà è degna di attenzione, in quanto può portare alla generazione di meccanismi negativi e positivi. Poniamo ad esempio che un individuo si trovi ad occupare due posizioni diverse nella struttura formale e informale, la sua prestazione potrebbe essere influenzata negativamente poiché si potrebbe trovare in mezzo a pressioni e aspettative contrastanti. Tuttavia può accadere anche il contrario, se consideriamo che il rafforzamento dei meccanismi fiduciari e la condivisione di obiettivi possono avere un effetto positivo sulla performance, che avviene solamente se si valorizzano adeguatamente le subculture presenti. [Vagnani, Volpe, 2009]

2.3 I diversi cicli di riforme

Il passaggio da una struttura prettamente burocratica a ciò che è l'amministrazione oggi è avvenuto tramite diversi passaggi e lungo un'evoluzione che ha visto succedersi riforme, orientamenti politici e contesti storici e culturali diversi. Vediamo i principali:

2.3.1 Anni '90

Questo processo di riforme nasce in un momento di necessità di risanare i conti pubblici, anche in seguito ai vincoli imposti a livello sovranazionale, per permettere un adeguato sviluppo economico del paese. Un grande ruolo è stato sicuramente giocato dalla diffusione mondiale del *New Public Management*, che introduce nella PA logiche, strumenti e professionalità del privato, in un'ottica di efficienza di mercato, attraverso:

- Downsizing degli apparati amministrativi, che in molti casi avevano costituito un supporto all'occupazione, risultando però eccessivamente sviluppati

- Privatizzazione: 1 *Formale* → cambiamento della forma giuridica dell'ente, da pubblico a privato
2 *Sostanziale* → vendita vera e propria delle azioni al pubblico
- Performance evaluation: introduzione di tecniche gestionali e manageriali tipiche del settore privato al fine di valutare effettivamente la produttività del singolo ente ed introdurre la logica della premiazione, più che della punizione. Spostamento dunque della legittimazione della PA verso la *capacità operativa*, ovvero verso la trasformazione delle risorse in risultati.
- Superamento della visione dell'Amministrazione come sistema "chiuso" e riconoscimento della necessità di confronto con l'esterno.

Cosa è avvenuto praticamente?

Nel biennio 1993-1994, il Governo Ciampi e, in particolare, il Ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese hanno preso iniziativa riguardo alla risoluzione di alcuni problemi e dubbi caratteristici della situazione della Pubblica Amministrazione italiana dell'epoca: la costituzionalità della privatizzazione del personale e della dirigenza, la difficile scelta tra decentramento amministrativo e disciplina organizzativa accentrata, la distinzione dei vertici politici e burocratici e l'urgente bisogno di controlli sulla macchina organizzativa e sulle prestazioni del personale.

I punti più importanti delle riforme effettuate sono stati, in sintesi:

- A - Separazione tra politica e amministrazione
- B – Rafforzamento poteri dei dirigenti
- C – Contrattualizzazione e privatizzazione del rapporto di lavoro
- D – Introduzione di sistemi di incentivazione economica
- E – Potenziamento dei controlli risultati/costi/spesa [*Pero, 2008*]

2.3.2 Riforma Bassanini

Nella seconda parte degli anni '90 le riforme attuate si sono concentrate soprattutto intorno a 3 grandi aree tematiche:

- 1) **Semplificazione** dei procedimenti e loro finalizzazione al risultato. Combattere dunque il formalismo tramite la delegificazione per rendere più elastica la forma normativa dei procedimenti. (Ad esempio, concentrare una pluralità di procedimenti con il medesimo oggetto in un procedimento unico.)
- 2) **Decentramento** regionale e locale. Questo è avvenuto ispirandosi al principio di *sussidiarietà*: “verticale”, in base al quale l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni organizzative va affidata ai Comuni, alle Province e alle Comunità Montane, e “orizzontale”, secondo il quale l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale va affidato ad associazioni e comunità.
- 3) **Riorganizzazione** del quadro d’insieme attraverso le nuove tecnologie.

Cosa non ha funzionato?

Riguardo il primo punto, la valutazione del personale e della dirigenza per un orientamento al risultato della PA sembra non aver avuto il successo sperato, sembra essere caduti infatti nella contraddizione tra la necessità della privatizzazione, impossibile senza un sistema di valutazione, e le rigide regole burocratiche al quale è ancorato, per garantire che la valutazione del dirigente non avvenga per mano di un politico. Sembra ferma quindi la scelta tra indipendenza ed efficienza.

E' indubbio il bisogno dell'indirizzo politico, essendo il punto di partenza, ma è anche vero che i controlli non possono limitarsi solamente a questo ambito per avere una vera e propria responsabilità di risultato, che deve essere accompagnata da una valutazione di comportamento organizzativo. Senza contare che il “risultato”, oltre alla componente economica, particolarmente importante all'epoca poiché espressione di un urgente bisogno di risanamento delle finanze pubbliche, deve avere un orientamento molto più verso il *cliente*, puntando soprattutto al miglioramento della qualità del servizio, piuttosto che al puro abbattimento dei costi.

Di contro, sono stati fatti importanti passi avanti circa le liberalizzazioni (es. trasporti pubblici) e la semplificazione dei procedimenti (es. autocertificazione). [D'Alessio, Di Lascio, 2008]

Riguardo al decentramento, l'*unicità*, che sembrava essere il criterio ispiratore di queste modifiche, sembra non aver trovato attuazione. La struttura degli enti locali è infatti rimasta complessa, e la delega al Comune spesso si è risolta nella competenza concorrente di altri enti, incaricati degli stessi compiti. Il centralismo non è stato abbattuto e anche iniziative che facevano ben sperare, come ad esempio la costituzione degli *Uffici territoriali del Governo*, (riorganizzazione di gran parte degli uffici periferici dell'Amministrazione dello Stato in un'unica struttura), che avrebbe consentito risparmi di spesa sulla gestione logistica, si sono risolte nell'ennesimo fallimento; nel caso specifico, nella mera attribuzione al Prefetto di poteri di coordinamento degli uffici periferici dello Stato, non portando affatto ad una semplificazione organizzativa.

Riguardo infine le tecnologie e la reingegnerizzazione dei processi tramite le tecnologie dell'informazione, ci si è trovati di fronte ad un'ottima occasione perduta, non si è infatti portato fino in fondo quel processo di modernizzazione che era stato attivato (es. carta d'identità elettronica) e che aveva attirato l'attenzione anche di altri paesi. [Gentile, 2009]

2.3.3 D. Lgs 286/'99

Per capire le novità introdotte da questo decreto, è bene vedere quali sono i principali sistemi di controllo della PA:

- 1) *Controllo Esterno*: il principale è sicuramente la magistratura contabile, ovvero il controllo da parte della "Corte dei Conti", che viene affiancato da altre *authorities*, come il "Garante della Privacy". Questi sistemi sono stati riformati secondo lo scopo di seguire logiche economico-finanziarie, piuttosto che principi di regolarità e legalità, ma il processo risulta incompiuto, evidenza dimostrata, ad esempio, dal non modificato accesso a molte posizioni esclusivamente ai laureati in Giurisprudenza.

- 2) *Controllo Interno* (oggetto del decreto)
- 3) *Controllo di Mercato*: favorisce l'eliminazione del monopolio nella gestione dei servizi, per aumentare una sana competizione tra pubblico e privato, seguendo quindi logiche di efficienza e di produzione secondo l'analisi della domanda. Questo si dovrebbe esplicitare nella cosiddetta *Opzione Exit*, in base alla quale il cliente sanziona l'inefficienza della PA rivolgendosi altrove. (Questo è finora possibile per la sanità e per l'istruzione) [Tursi, Periti, 2008]
- 4) *Controllo Sociale*: dove non è possibile il controllo di mercato, esistono strumenti che rafforzano il peso dell'opinione pubblica, come la cosiddetta *Opzione Voice*, la possibilità di denunciare le inefficienze e di interloquire nelle scelte, che deve essere però alimentata da un completo accesso alle informazioni, quindi dall'assoluta trasparenza dei dati nelle PPAA.

Con il D. Lgs 286/99, sono stati introdotti 4 tipi di controllo interno:

A – Regolarità amministrativa e contabile: legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

B – Controllo di gestione: ha come oggetto l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

C – Valutazione della Dirigenza: valutazione del personale con qualifica dirigenziale.

D – Valutazione e controllo strategico: adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. Allo scopo istituiti anche i "Secin", organismi indipendenti di valutazione. [D'Acri, 2010]

2.3.4 Dal 2001 al 2007

In questo periodo, sono stati revisionati alcuni importanti indirizzi delle riforme precedenti, che avevano trovato particolari resistenze da parte degli apparati burocratici, attraverso ritardi, deviazioni e compromessi.

Mentre infatti precedentemente il problema era soprattutto la *regolamentazione*, in questo periodo si tratta piuttosto di spostare il polo dell'attenzione verso l'*implementazione* vera e propria. Ad esempio, la "privatizzazione" non rinvia alla regolazione privata dei rapporti di lavoro, ma piuttosto alla gestione con criteri aziendalistici degli stessi.

Vediamo come sono state affrontate le tematiche principali:

1) SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Questo aspetto, che ha una lunghissima storia (ben dal 1866 si è percepito questo bisogno), non ha conosciuto una grande evoluzione nemmeno in questo periodo, durante il quale è mancata una guida unitaria e incisiva in questo senso. La mancata attuazione dell'AIR (analisi di impatto della regolamentazione) e il passaggio da facoltativa a obbligatoria della *Conferenza dei Servizi*, strumento nel quale si era riposta particolare fiducia, non ha fatto altro che diminuire la flessibilità dell'organizzazione.

2) TRASFERIMENTO FUNZIONI DAL CENTRO ALLA PERIFERIA

La "Riforma del Titolo V" della Costituzione è sicuramente il passo più importante di questo periodo, nonostante si sia rivelata la presenza di una forte tensione tra promesse costituzionali e mancate realizzazioni in sede di legislazione ordinaria e di amministrazione. La legge 131/2003 infatti, di adeguamento alla riforma, è stata tacciata di incompletezza, a causa dei molti rinvii a norme successive.

3) PRIVATIZZAZIONE DEL PERSONALE

Ampie zone dell'attività delle amministrazioni sono state privatizzate, o comunque gestite da strumenti del diritto privato, anche se si tratta più di atti di *micro-organizzazione* e gestione, mentre la *macro-organizzazione* ancora consta di procedimenti burocratici veri e propri.

Inoltre, si è registrata una drastica riduzione dei controlli gerarchici, un rinnovamento della cultura organizzativa e una relativa autonomia dei singoli apparati. Questi sono

tratti comuni a molte amministrazioni d'oltralpe, e rappresentano delle pietre miliari di un processo che difficilmente si potrà arrestare, grazie alla crescente competitività europea.

Tuttavia non possono essere ignorati degli aspetti critici a riguardo, ad esempio la resistenza generalizzata al *privato*, anche solo per motivi culturali, forse giustificata anche dal fatto che l'equazione "privatizzazione = crescita dell'efficienza" non è scontata, ma che fa comunque sì che permangano ampie zone dell'impiego regolate secondo la modellistica dell'impiego pubblico.

Il tutto è reso più difficile dal processo di diversificazione interna e di frammentazione delle figure professionali e dei rapporti intra-organizzativi: all'interno convivono categorie di lavoratori diverse (es. part-time, stagisti) ed è stata riscontrata un'evoluzione nei confronti del processo di *outsourcing*, per diminuire i costi fissi del personale e renderli variabili.

L'aspetto più problematico in assoluto è sicuramente quello della dirigenza e del cosiddetto "*Spoil System*", che consiste nella temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali e la regola della decadenza degli incarichi più elevati, e di più stretta valenza politica, quale effetto automatico del mutamento di governo in carica.

E' stata così stabilita una connessione strutturale tra politica e amministrazione in forza del potere attribuito al vertice politico di determinare il ricambio del *Top Management* delle amministrazioni. [Gentile, 2009]

Questo sistema sembra in contrasto con la garanzia di funzionamento dell'apparato e con la lunga tradizione dell'alta burocrazia italiana a resistere all'invadenza del potere politico (seppur con episodi di clientelismo). Come è stato possibile? La progressiva privatizzazione delle posizioni ha fatto sì che la dirigenza pubblica si avvicinasse al "manager privato" che, per definizione, gode di un rapporto di fiducia con il vertice dell'azienda.

CAPITOLO III – La “Riforma Brunetta”

3.1 Quadro iniziale

Ad uno sguardo generale nei confronti della Pubblica Amministrazione dopo i cicli di riforme fin qui descritti, possiamo evidenziare le principali patologie del cambiamento fin qui riscontrate, dividendole in base al livello in cui si presentano:

- 1 *Livello MACRO*: la criticità più grande attiene la coordinazione generale dell'intero sistema della Pubblica Amministrazione. Infatti, se ogni dirigente ha i poteri del privato, la sua discrezionalità aumenta e, pur essendo più efficace nella coordinazione del proprio ente, risulterà più difficile seguire obiettivi e indirizzi sovraordinati.
- 2 *Livello MESO*: il procedimento amministrativo è visto come una somma di procedure separate, invece che come processo. Questo “spezzettamento” determina un coordinamento faticoso e un *overlapping* di responsabilità che porta, in primo luogo, a più intoppi e problemi durante le varie fasi di svolgimento e, in secondo luogo, rende difficile identificare il “*process-owner*”, risultando ciascuno responsabile solamente della parte di cui è legittimato.
- 3 *Livello MICRO*: la scarsa delega operativa degli addetti genera dei ruoli rigidi, caratterizzati da responsabilità ridotte e forte chiusura nella routine. Questo genera una sensazione di “mancanza di personale” ogniqualvolta ci sia da svolgere un compito diverso dal solito, oltre all'annullamento della crescita professionale e la diminuita opportunità di lavorare in gruppo e per obiettivi.

I sistemi premianti, inoltre, appiattiscono gli stipendi invece di premiare i meritevoli, e questo accade a causa del grave ritardo degli organi di programmazione e controllo con i loro apparati di indicatori, causa anche del cosiddetto fenomeno dei “controlli senza piano e piani senza

controllo”, per cui si assiste alla presenza di molti sistemi di valutazione ben progettati, per i quali però gli obiettivi e i piani operativi sono definiti e formalizzati a fine anno; viceversa vediamo anche la definizione di obiettivi senza l’implementazione di sistemi di valutazione.

3.2 La valutazione nella PA

Come abbiamo visto, l’evoluzione in tema di valutazione ha conosciuto un passaggio progressivo da criteri di *Responsabilizzazione formale* (aderenza ad atti e procedimenti amministrativi), a logiche di *Responsabilizzazione sostanziale* (attenzione ai risultati secondo logiche manageriali).

L’esigenza che si è creata nel tempo è quella di focalizzarsi, invece che su semplici indicatori di risultato (come efficacia ed efficienza), sulla *performance* vera e propria, per identificare la quale è stata data enfasi al concetto di “*Valore Pubblico*”(= buon uso delle risorse pubbliche, incrementandone l’utilità) che si palesa in condizioni migliorate per il cittadino, per l’ente (maggiore produttività), per il settore pubblico nell’insieme (grazie alla maggiore integrazione) e , infine, per il sistema economico-sociale *in toto*. [Valotti, 2008]

3.2.1 I piani della performance

La performance deve essere ricondotta a tre piani distinti e complementari, la cui analisi deve essere effettuata in modo congiunto tramite indicatori qualitativi e quantitativi stabiliti in base al fine di recupero della coerenza tra obiettivi e strumenti di misurazione dei risultati, dando particolare enfasi sui controlli in itinere e a consuntivo, piuttosto che ai preventivi, che risultano spesso ridondanti. I diversi piani sono:

A – Impatto azione Amministrativa: la valutazione deve riguardare l’*outcome*, ovvero l’efficacia delle politiche pubbliche, congiuntamente al “come”, ovvero al rispetto dei principi di equità e alla capacità di gestione del consenso durante l’attuazione delle stesse. [Valotti, 2008]

B – Qualità dell’Amministrazione: qui oggetto della valutazione è la “corretta condotta aziendale”, l’efficace ed efficiente gestione delle risorse. (es. il grado di attuazione dei programmi, lo sviluppo di relazioni con gli interlocutori esterni).

C – *Competitività*: questa dimensione è in linea con una prospettiva comparativa, e la competitività può essere vista rispetto a quella potenziale che potrebbe crearsi ma, soprattutto, rispetto agli altri enti.

3.2.2 La valutazione del Personale

Dopo un quadro generale della valutazione della PA, sembra giusto focalizzarsi su quella che è la valutazione del personale vera e propria, che dovrebbe avere l'obiettivo di attirare "competenze ed energie professionali presenti al proprio interno favorendone l'identificazione negli obiettivi aziendali".

Quali sono i passi fatti finora in questo senso?

Purtroppo, ad un primo sguardo, si può osservare un'applicazione spesso distorta delle previsioni contrattuali, congiunta ad un'impreparazione generalizzata sia nel valutare che nell'accettare di essere valutati, complici anche le resistenze culturali.

Vediamo l'attuale valutazione attraverso i diversi piani della stessa:

- Valutazione della Posizione: ci sono state nuove applicazioni correlate alla gestione della struttura delle retribuzioni dirigenziali e delle posizioni di responsabilità.
- Valutazione del Potenziale: al momento è la grande sconosciuta della PA. La causa è sicuramente un orientamento troppo al breve termine e l'ancoraggio delle dinamiche degli avanzamenti di carriera a meccanismi automatici.
- Valutazione della Prestazione e delle competenze: è il focus principale al momento, e la strategia annunciata, la *ratio*, è rendere i dipendenti pubblici più produttivi, premiare le eccellenze e intervenire pesantemente sui casi estremi. [D'Acri, 2010]

La valutazione della prestazione può avvenire a diversi livelli, a seconda dell'obiettivo:

- 1) Individuale: valutando il raggiungimento degli obiettivi individuali, le capacità e i comportamenti organizzativi si promuove lo sviluppo individuale e il riconoscimento del merito.

- 2) Di gruppo: valutando il raggiungimento di obiettivi di budget, di progetti significativi con output definito e effettuando analisi comparate con altre unità organizzative, si promuove il senso del *team*.
- 3) Dell'ente: valutando il grado di conseguimento complessivo degli obiettivi di budget, attraverso indicatori di natura economico-finanziaria e attraverso analisi comparate con altre realtà, si punta a valorizzare il senso di appartenenza e l'identificazione.
- 4) Di mercato: tramite la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti e degli *stakeholders* si promuove l'orientamento dell'ente al mercato.

Finalità

Il primo obiettivo della valutazione dovrebbe essere quello di creare una base per un'equa distribuzione, e di rappresentare quindi un punto di partenza non solo per la distribuzione degli incentivi monetari, ma anche quelli non monetari, come ad esempio arricchimenti professionali, o maggiore autonomia della posizione, per raggiungere davvero lo scopo a cui sono preposti, ovvero un aumento del *commitment* che necessariamente porta ad un miglioramento della qualità dei servizi e dei comportamenti individuali in linea con la cultura aziendale.

In secondo luogo, la valutazione del personale della PA dovrebbe servire ad individuare le potenzialità individuali per far fronte ai bisogni di crescita organizzativa e di sviluppo industriale, per non permettere dunque all'obsolescenza di essere una caratteristica del settore pubblico.

Tutto ciò è perseguibile naturalmente grazie alla presenza congiunta di altri fattori come un buon sistema di controllo e gestione della qualità, investimenti in formazione, clima interno costruttivo e la disponibilità dei sindacati, soprattutto riguardo allo snellimento delle "procedure di ricorso alla valutazione" e alla loro riduzione ad una snella e costruttiva discussione con il valutato.

3.3 D. Lgs 150/2009, in attuazione della legge 15 del 4 Marzo 2009

Vediamo più da vicino quelli che sono i cambiamenti principali che questa legge ha portato, con particolare riguardo al tema della valutazione:

3.3.1 Principi generali e criteri ispiratori

L'obiettivo principale della riforma è chiaramente enunciato come “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, oltre ad una migliore organizzazione del lavoro nel suo complesso e il riconoscimento del merito e demerito del personale.

Da questo enunciato si evincono quelli che sono i principi di base di ispirazione della riforma:

- 1) *Trasparenza*: intesa come “accessibilità totale delle informazioni sull'organizzazione e l'attività della PA”. Questo si esplicita, come vedremo, nell'obbligo di redazione di un programma triennale per la trasparenza, performance e integrità, e di istituzione di un apposito spazio sulla pagina web dell'organizzazione dove permettere l'accesso a tutti i dati riguardanti l'amministrazione nel suo complesso.
- 2) *Valorizzazione del merito*: attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera (ciclo di gestione della performance).

Questi due obiettivi vengono palesati attraverso la costituzione di un'apposita commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità e di organismi indipendenti di valutazione. Ma vediamo più da vicino la riforma, prendendo in considerazione i vari titoli:

3.3.2 Titolo I – OBIETTIVI DELLA RIFORMA

Di fatto si propone di apportare dei “correttivi” ai principali fallimenti delle riforme del lavoro pubblico di questi ultimi anni, con particolare attenzione al delicato tema dell'applicazione della “contrattualizzazione”.

Le principali aree tematiche che si propone di trattare sono:

- 1) Contrattazione collettiva
- 2) Valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche
- 3) Valorizzazione del merito (con il proposito di uscire dall'*autoreferenzialità* che caratterizza gli strumenti di valutazione attualmente utilizzati) [*Della Rocca, Mastrogiuseppe, 2008*]

- 4) Promozione delle pari opportunità (anche se su questo punto non sembrano essere state introdotte particolari novità)
- 5) Azione collettiva a tutela di interessi giuridicamente rilevanti
- 6) Dirigenza pubblica (anche se in realtà si limita a proibire gli incarichi fiduciari, la maggior parte sono rimandi a sentenze)
- 7) Responsabilità disciplinare

3.3.3 Titolo II – MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA delle performance individuali e organizzative dei dipendenti e delle strutture amministrative.

Per indagare più a fondo lo sviluppo designato in tema di valutazione, dividiamo il contenuto di questa sezione in aree tematiche:

1) Oggetto della valutazione:

Sono principalmente due, le strutture e i dipendenti. Da subito vediamo una particolare attenzione verso la valutazione individuale, più che organizzativa. La valutazione viene intesa non solo come sistema “legale” per permettere l’erogazione degli incentivi, ma per far sì che questa venga connessa alla *customer satisfaction*, che permetta quindi una migliore qualità dei servizi erogati.

Non dimentichiamoci inoltre di uno dei principi ispiratori della riforma, la trasparenza, sia verso il valutato che verso l’esterno, a cui le valutazioni devono rispondere. Infine, stando a quanto enunciato, l’applicazione dei principi deve avvenire senza alcun costo aggiuntivo per la finanza pubblica, dovendo rappresentare il risultato della razionalizzazione delle risorse esistenti.

Vediamo a cosa è collegata praticamente la valutazione ai due livelli sopra enunciati.

A – Valutazione della performance individuale

Dirigenti e responsabili
di unità organizzativa

- 1) *Indicatori di performance relativi all’ambito organizzativo di diretta responsabilità.*

Dipendenti che non hanno
incarichi direttivi

- 1) *Raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo*

<p>Sommari, sono quelli dell'organizzazione nel suo complesso.</p> <p>2) <i>Raggiungimento specifici obiettivi individuali.</i> Non è riferito ai comportamenti, ma a chiari indicatori di performance.</p> <p>3) <i>A. Qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura.</i> Quindi comportamenti organizzativi e capacità di influenzare i risultati. <i>B. Competenze professionali e manageriali dimostrate.</i> Abilità emergenti.</p> <p>4) <i>Capacità di valutazione dei propri collaboratori.</i> Deve essere dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.</p>	<p><i>o individuali</i></p> <p>2) <i>Qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali organizzativi.</i></p>
--	---

B – Valutazione della performance organizzativa

Le dimensioni della valutazione a livello organizzativo sono le seguenti:

- 1) **Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale** dei bisogni della collettività. Questo punto rappresenta un'innovazione, ed appare in linea con il proposito di combattere l'autoreferenzialità.
- 2) **Misurazione dell'effettivo grado di attuazione di piani e programmi.** Per questo ci sono degli scadenziari standard nei quali sono indicati i livelli essenziali incompressibili ai quali riferirsi.
- 3) **Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari.** Questo punto appare molto importante soprattutto per il settore dei servizi, che non ha un vero e proprio *output* fisico da poter misurare.
- 4) **Modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione.** Rappresenta lo "specchio interno" di aggiornamento, formazione e informatizzazione.

- 5) **Sviluppo di relazioni con i cittadini.** Questo dovrebbe avvenire per coinvolgere in via preventiva la cittadinanza.
- 6) **Efficienza nell'impiego delle risorse.** Indicatore di tipo economico, essenzialmente necessario per misurare la capacità di contenimento dei costi.
- 7) **Qualità e quantità** delle prestazioni e dei servizi erogati.
- 8) **Raggiungimento obiettivi** di promozione delle pari opportunità.

2) Ciclo di gestione della performance

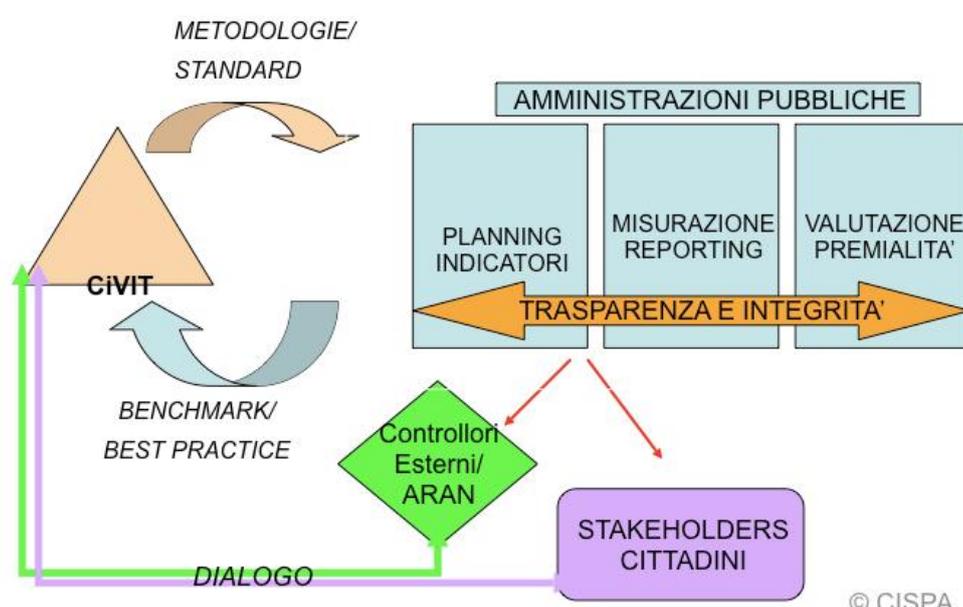


Fig. 1 Ciclo di gestione della performance (fonte: www.sspa.it)

La descrizione vera e propria dell'attività gestionale nel concreto non ha un contenuto avveniristico dal punto di vista sostanziale, ma la portata innovativa sta nel fatto che formalmente è la prima volta che una fonte di rango legislativo tratta in modo dettagliato il processo di valutazione.

Il processo consta di sei punti fondamentali:

A – DEFINIZIONE E ASSEGNAZIONE degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori. Questi devono essere programmati su base triennale (correlati a quelli strategici, sempre di durata triennale) e definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, consultata la dirigenza. Gli obiettivi devono essere:

- **Rilevanti** rispetto ai bisogni della comunità
- **Misurabili** grazie ad appositi indicatori
- **Sfidanti** ovvero tali da indurre un effettivo miglioramento della qualità dei servizi
- Riferibili ad un **arco temporale limitato**, di norma un anno
- **Comparabili** nello spazio, con amministrazioni omologhe, e nel tempo (benchmarking)
- **Congrui** rispetto alle risorse disponibili

Inoltre, gli obiettivi e i rispettivi indicatori devono essere agganciati alle carte dei servizi definite dall'ente.

B – COLLEGAMENTO TRA OBIETTIVI E ALLOCAZIONE DELLE RISORSE, per questo, è fondamentale che la programmazione sia realistica

C – MONITORAGGIO in corso di esercizio ed eventuali interventi correttivi. Questo deve essere effettuato tramite il controllo interno, e risponde all'esigenza di effettuare anche controlli *in itinere* oltre che solamente preventivi.

D – MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

E – UTILIZZO DEI SISTEMI PREMIANTI secondo criteri di valorizzazione del merito, e concedendo incentivi e premi su base meritocratica

F – RENDICONTAZIONE dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, agli organi esterni di competenza, ai cittadini, ai soggetti interessati e ai destinatari dei servizi.

3) Attori coinvolti

Concentriamo la nostra attenzione sul punto D. La legge attribuisce a questa fase rilevanza di “atto amministrativo” e non “contrattuale”. Perché è rilevante? Poiché in questo modo la valutazione non può più essere oggetto di concertazione con i sindacati, anche se, avendo comunque fissato delle regole su eventuali procedure di conciliazione (gestione di ricorsi sugli esiti della valutazione), è probabile che venga ad incepparsi ugualmente il puntuale meccanismo descritto, a causa della pendenza di anche una sola delle valutazioni. Rimandiamo la disamina delle criticità al paragrafo successivo, e vediamo quali sono i principali soggetti incaricati della valutazione.

❖ Commissione per la valutazione. La trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche

Questo organo è di nuova istituzione, opera in indipendenza di giudizio e valutazione e in piena autonomia, sia dei membri da partiti e sindacati, sia come libertà organizzativa nei regolamenti interni. Il suo ruolo è innovativo e propulsivo, rappresenta il *catalizzatore* di tutto il sistema, fungendo da guida e da stimolo.

La *ratio* della sua istituzione è quella di dare un “giro di vite” all'autonomia dei singoli enti, standardizzando ove possibile. Tuttavia il suo compito è più di *moral suasion* di carattere tecnico, di diffusore della cultura organizzativa, anche perché, vista l'esiguità della sua dimensione, non sarebbe possibile un vero e proprio supporto operativo.

Composizione → 5 membri scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione. Vengono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei Ministri ogni sei anni, e possono essere confermati una sola volta.

Compiti → indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli OIV. In sostanza, si tratta di un'*Authority*, ed ogni anno deve redigere una graduatoria di performance delle singole amministrazioni, in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse alimentando una sana competizione tra le strutture.

❖ Organismo indipendente di valutazione della performance

Ogni amministrazione, in forma associata o singolarmente, è obbligata a dotarsene. Questo organo è destinato a sostituire i servizi di *controllo interno*, (Secin dal 286/99) e la *ratio* della sua istituzione è quella di controllare sia l'*output*, inteso come l'effettivo grado di attuazione di piani e programmi, che l'*outcome*, definito come l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività. Tutto ciò deve avvenire tramite un continuo rapporto con la dirigenza, che si trova più vicina al monitoraggio vero e proprio della performance.

Nomina → Vengono nominati ogni tre anni dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sentita la commissione.

Composizione → uno o tre componenti, in grado di assicurare tutte le competenze più rilevanti, dall'*auditing* al management

Compiti → Monitora il funzionamento complessivo della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso. Il suo *task* è quello di fungere da *auditor*, ovvero di accompagnare l'ente lungo tutto il ciclo del valore, assicurando una corretta applicazione delle linee guida.

Validità → Sorge spontaneo il dubbio di come facciano i piccoli enti a sostenere la corretta attuazione del decreto riguardo la creazione di questo organo. Le prescrizioni infatti risultano valide solamente per le amministrazioni centrali. Per gli enti locali la *deadline* della loro costituzione obbligatoria è rinviata al 31 Dicembre 2010, proprio per la difficile conciliazione di richiesta di alte professionalità con i pochi fondi spesso a disposizione, problema che la forma monocratica o associata non risolve.

❖ Organo di indirizzo politico-amministrativo

Quali sono i suoi compiti e le sue responsabilità alla luce della riforma?

- 1) Promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità, emana indirizzi strategici e ne verifica il conseguimento
- 2) Definisce il piano e la relazione di performance, il programma annuale per la trasparenza e l'integrità, e i relativi aggiornamenti annuali.

❖ *Dirigenti*

Il compito dei dirigenti di ciascuna amministrazione rimane quello di dare puntuale attuazione alle regole fissate dalla Commissione. La classe dirigenziale si trova a più stretto contatto con il personale ed ha compiti operativi in quasi tutte le fasi del ciclo di gestione della performance.

3.3.4 Titolo III – STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE DEL MERITO

Questa sezione è dedicata a quelli che il legislatore ha posto come “premi” conseguibili a fronte di una prestazione ottimale, ottenendo così una migliore qualità della performance lavorativa.

❖ *Finalità*

- 1) Valorizzare il merito: lo scopo principale è quello di sottrarre questa funzione alla contrattazione collettiva
- 2) Incentivare la produttività, dal punto di vista strettamente tecnico
- 3) Migliorare la qualità della prestazione

❖ *Principi*

- 1) **Selettività**: punta all'eliminazione di automatismi per l'accesso ai premi.

2) **Concorsualità nelle progressioni di carriera:** rinuncia alla progressione esclusivamente verticale

3) **Concorsualità nel riconoscimento degli incentivi**

❖ *Criteria per la differenziazione delle valutazioni*

Vediamo quali sono gli strumenti di carattere strettamente operativo che consentono di applicare i principi di ispirazione.

Il vertice politico, in collaborazione con i vertici amministrativi, definisce la relazione sulla performance, che viene approvata il 30 Giugno di ogni anno.

Gli OIV quindi provvedono alla validazione della stessa, assicurandone la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito della PA in questione.

Successivamente redigono una graduatoria delle valutazioni individuali in cui ogni dipendente è collocato in distinte fasce, corrispondenti ai livelli di performance, secondo le quali il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio spetta soltanto ai dipendenti di fascia alta (il 25% del personale), mentre l'altro 50% va alla fascia intermedia (75% del personale). Va da sé che il restante 25% dei dipendenti non riceverà alcun trattamento accessorio, rappresentando la fascia bassa della produttività.

A questo punto la Commissione fornisce all'ARAN una graduatoria di performance delle singole amministrazioni, che verranno disposte su almeno 3 livelli di merito, in base ai quali verrà decisa la ripartizione delle risorse.

Da ultimo, verrà effettuata la rendicontazione dei risultati ai vari soggetti interessati, seguendo il principio della *trasparenza*, garantito dall'obbligatorio "piano triennale per la trasparenza e integrità delle amministrazioni", pubblicizzato sul sito istituzionale dell'amministrazione in un'apposita sezione denominata "trasparenza, valutazione e merito", con obbligo di programmare apposite "giornate della trasparenza" dove presentarlo.

Inoltre, la contrattazione collettiva può prevedere deroghe alla percentuale della fascia alta in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, sul cui rispetto vigila il Dipartimento della funzione pubblica che riferisce poi al ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Infine, la disposizione del personale in fasce non si applica se il numero di dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a otto e ai dirigenti se il numero di dirigenti in servizio non è superiore a cinque.

❖ *Premi*

La riforma prevede diversi tipi di premi, e la vera innovazione sta nel fatto che questi non devono essere istituiti aggiungendo risorse al bilancio, ma vanno attivati avvalendosi esclusivamente delle risorse assegnate dalla contrattazione collettiva.

1) Bonus annuale delle eccellenze

Questo premio va assegnato a non più del 5% del personale che si trova nella fascia di merito alta. L'ammontare è deciso dalla contrattazione collettiva e solo rinunciando a questo si può accedere ai bonus di cui al punto 2) e 3)

2) Premio annuale per l'innovazione

Viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, che abbia avuto un notevole impatto sulla performance dell'organizzazione. La decisione a riguardo viene presa dall'Organismo indipendente di Valutazione.

L'aggettivo "realizzato" pone l'accento sul fatto che il premio non va solamente a chi "crea" un progetto, ma a chi lo mette realmente in pratica per migliorare l'efficienza.

3) Progressioni economiche

Questo premio vuole essere un'alternativa alle "progressioni orizzontali" che ci sono state finora e per cui spesso sono stati utilizzati automatismi. La *ratio* è ancora una volta la selettività, che vede come criteri di progressione le qualità culturali (curriculum) e professionali (produttività, collocazione nella fascia alta per 3 anni costituisce titolo preferenziale) e risultati conseguiti. Queste non vengono attuate nel caso il fondo non sia abbastanza capiente.

4) Progressioni di carriera

Nel tentativo di soppressione delle progressioni verticali, questa norma prevede che i posti vacanti vengano coperti tramite concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno (per cui la collocazione per 3 anni nella fascia alta di produttività costituisce titolo preferenziale)

5) Attribuzione di incarichi e responsabilità

Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita personale e la responsabilizzazione dei dipendenti ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti (il criterio di assegnazione è, ancora una volta, la professionalità)

6) Accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale

7) Premio di efficienza

Questo premio andrebbe ricavato dai risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, validi solamente se inseriti nella relazione di performance. Non è la prima volta che il legislatore li mette in conto, ma non hanno mai avuto una grande applicazione per mancanza di effettivi mezzi di rilevazione oggettivi, che hanno portato dunque sempre a scadere nella discrezionalità.

3.3.5 Titolo IV – NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AAPP

Capo II – Dirigenza pubblica

E' prevista, per i dirigenti, una autonomia piena e una corrispondente responsabilità per quanto concerne la “individuazione dei profili professionali necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali e per il raggiungimento degli obiettivi”.

Sembrano quindi essere i veri e propri datori del lavoro pubblico ed i responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori, in base ai criteri certificati dal sistema di valutazione.

Anche per loro è prevista una responsabilità, infatti incorrono in sanzioni in prima persona nel caso di omessa vigilanza sulla produttività.

La *ratio* è quella di migliorare le prestazioni utilizzando anche criteri di gestione e valutazione del settore privato, nonché di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza. [Pedaci, 2009]

Il Governo, a riguardo, deve attenersi principalmente a questi criteri direttivi:

- 1) Affermare piena autonomia e responsabilità del dirigente riguardo alla valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività.
- 2) Prevedere una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente in caso di omessa vigilanza e mancato avviamento del procedimento disciplinare contro i dipendenti verso i quali sarebbe stato dovuto
- 3) Prevedere che l'accesso alla prima fascia dirigenziale avvenga mediante ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale di posti e che il conferimento dell'incarico avvenga successivamente ad un periodo di formazione
- 4) Semplificare la disciplina della mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni
- 5) Stabilire il divieto di corrispondere le indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di competenza non si siano dotate, entro i termini stabiliti, dei sistemi di valutazione coerenti con quanto prescritto dalla legge

Capo III – Uffici, piante organiche, mobilità e accessi

Viene data importanza alla mobilità intercompartimentale dei pubblici dipendenti. Questo ha sempre rappresentato un problema, poiché rare volte i dipendenti pubblici hanno accettato di buon grado un trasferimento, e il personale in esubero è stato difficilmente redistribuito.

La mancata individuazione da parte del dirigente responsabile di tali eccedenze è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale.

Capo IV – Contrattazione collettiva nazionale e integrativa

La fonte principale del pubblico impiego è la disposizione di legge, regolamento e statuto. Con questa norma si vuole sottrarre la stessa alla contrattazione collettiva.

Capo V – Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Queste disposizioni hanno il fine di contrastare ancora una volta fenomeni di scarsa produttività e assenteismo, in un'ottica di aumento della produttività. La legge si fa ancora più aspra, divenendo inderogabile come fonte delle sanzioni e, anche se la tipologia delle infrazioni è determinata dalla contrattazione collettiva, questa può occupare solamente lo spazio che le concede la legge.

Tipologie di procedimento disciplinare:

A – Infrazione per la quale è previsto il rimprovero verbale

Per questa tipologia manca una specifica disciplina normativa e contrattuale, e qui la legge demanda alla contrattazione collettiva la decisione della procedura.

B – Infrazione per la quale è prevista l'irrogazione di sanzioni maggiori del rimprovero verbale, ma minori della sospensione del servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni.

Per questo tipo di sanzioni vediamo un *iter* di circa 60 giorni, di competenza del dirigente della struttura, in base al quale, dopo l'acquisizione della notizia di comportamenti punibili e la contestazione scritta degli addebiti (entro 20 gg), avviene la convocazione scritta del dipendente (preavviso 10gg), con successiva udienza (o rinvio della stessa per motivata istanza del dipendente), eventuale ulteriore attività istruttoria e conclusione con l'irrogazione della sanzione o l'archiviazione della pratica.

C – Infrazione per la quale è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale, ma inferiori alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni, con responsabile della struttura senza qualifica dirigenziale.

In sostanza molto simile alla precedente, l'unica variazione è l'obbligo della trasmissione degli atti entro 5 giorni dall'acquisizione della notizia di comportamenti

punibili all'Ufficio per le sanzioni disciplinari, che in questo caso si occupa della gestione dell'attività.

D – Infrazione per la quale è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni.

L'iter per attuare questa tipologia di provvedimento disciplinare è più lungo, e prevede una durata massima di 120 giorni, poiché il tempo di contestazione scritta degli addebiti si allunga a 40 giorni, e la convocazione del dipendente deve avvenire con un preavviso di almeno 20 giorni.

Il legislatore richiede una particolare diligenza dei dirigenti e dei dipendenti, e ogni procedimento disciplinare deve basarsi naturalmente su un insieme di prove “chiare, gravi, precise e concordanti” al fine di garantire l'applicazione del *giusto procedimento*. I dirigenti e gli altri soggetti responsabili che non attivino il procedimento disciplinare di fronte a conclamati comportamenti dei dipendenti lesivi delle previsioni del codice disciplinare subiscono a loro volta sanzioni.

Licenziamento disciplinare:

Il legislatore qui ha mantenuto invariata la normativa sul licenziamento per giusta causa, e lascia alla contrattazione collettiva il compito di individuare le ipotesi tipiche di risoluzione del contratto, anche se interviene in modo molto analitico sulle cause che possano dare vita a questo tipo di sanzione:

- **Falsa attestazione della presenza di servizio e della malattia**

Questa rappresenta una grave violazione degli obblighi lavorativi, ed è estesa anche a chi abbia collaborato nella falsificazione dei documenti attestanti le presenze.

Questo avviene anche qualora, in caso di malattia, si utilizzi:

- a) Certificazione medica falsa
- b) Certificazione medica contenente una falsa attestazione di malattia, nel quale caso sono sia il medico che il dipendente a rispondere, per accordo illecito.

- **Assenza ingiustificata dal servizio**

Cumulativa di tre volte, anche non consecutive, in un biennio.

- **Ingiustificato rifiuto del trasferimento per motivate esigenze di servizio**

Questa norma sblocca le attuali difficoltà delle Pubbliche Amministrazioni di grandi dimensioni nella corretta e razionale diffusione territoriale dei dipendenti.

- **Presentazione di documenti e dichiarazioni false per l'assunzione o la progressione di carriera**

Costituisce un vero e proprio reato di truffa.

- **Reiterazione di gravi condotte aggressive**

Che siano lesive dell'onore e della dignità personale altrui.

- **Insufficiente rendimento**

Presupposti:

- a) Prestazione lavorativa insufficiente, che sia riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio
- b) Dimostrazione dell'insufficiente rendimento con la formulazione della valutazione
- c) Connessione dell'insufficiente rendimento alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabilita:

3) Da Norme legislative o regolamentari

4) Da Contratto collettivo o individuale

5) Da Atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza

6) Da Codici di comportamento

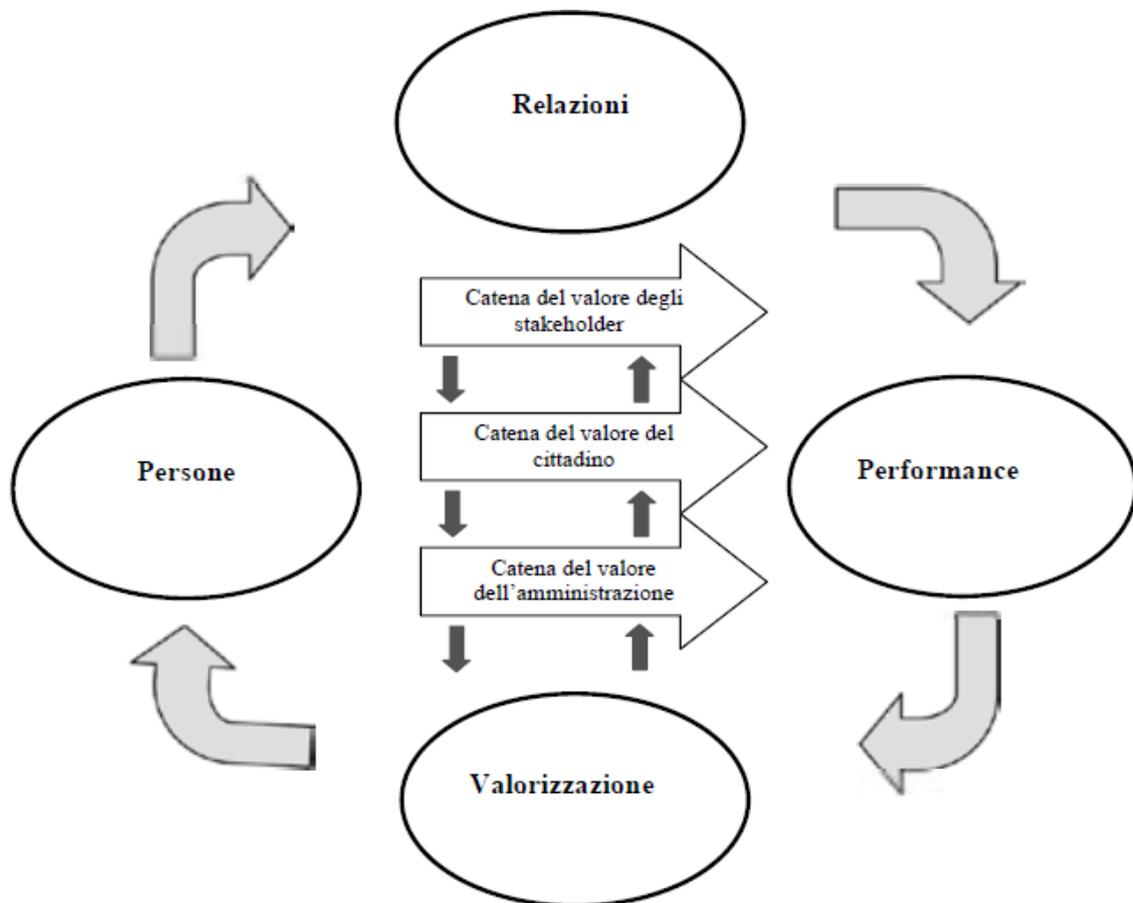
Naturalmente questo tipo di sanzione, che rappresenta l'*extrema ratio*, raramente si è osservata nella PA, ed è inscindibilmente connessa al sistema di valutazione, in mancanza del quale, il ricorso a questo mezzo appare di dubbia legittimità.

Oltre a questo, per rimanere nell'ambito della trasparenza, si deve mettere il dipendente a conoscenza degli specifici misuratori delle sue prestazioni, oltre che dei livelli minimi richiesti, per preinformarlo delle conseguenze connesse allo scarso rendimento.

3.3.6 - Riforma Brunetta e Ciclo del valore delle Risorse Umane

Prima di passare ad analizzare gli aspetti critici e le opportunità che questa riforma ci offre, vediamo di offrire un quadro riassuntivo della stessa attraverso il modello del “ciclo del valore delle risorse umane” sviluppato da Costa e Gianneccchini [2009] per legare la gestione delle risorse umane alla strategia aziendale.

Questo modello prevede:



Fonte: adattato da Costa-Gianneccchini 2009

- 1) **Persone:** secondo il modello, il capitale umano risulta essere il punto di partenza dell'organizzazione. Nella riforma, vediamo un ruolo più attivo dei dirigenti, che tendono alla managerializzazione, mentre per gli altri dipendenti ciò che si nota è piuttosto una generalizzata spinta sanzionatoria.

La volontà di investire nelle RU è visibile attraverso l'introduzione di nuovi metodi di *recruiting* per i dirigenti di I livello, che prevedono anche un periodo di formazione in

altre organizzazioni al termine del quale si effettua la valutazione della professionalità acquisita.

Per i semplici dipendenti si evince soprattutto un maggiore carico di compiti e responsabilità, che dovrebbero servire a migliorare il livello professionale degli addetti, solo se però supportati da adeguati strumenti di formazione necessari a sviluppare le competenze necessarie. Manca infatti un accesso universale alla possibilità di sviluppo personale, che dovrebbe rappresentare un'alternativa o, almeno, un'iniziativa complementare alle logiche sanzionatorie per combattere il "lassismo". [Piscopo, 2010]

- 2) **Relazioni:** la seconda dimensione riguarda le relazioni, ovvero il modo in cui il capitale umano è legato all'organizzazione. Sappiamo che ne esistono di due tipi: il *contratto giuridico*, e quello *psicologico*, che si riferisce alle aspettative reciproche delle due parti. Il *focus* della riforma è sicuramente su quelle tra organizzazione e persone: nell'ottica dell'aumento dell'efficienza il legislatore cerca di diffondere soprattutto la cultura organizzativa per far sì che il dipendente operi, almeno in parte, nel suo interesse. I dirigenti hanno il compito di presidiare sia sulle relazioni *interne* (nel connettere le prestazioni al miglioramento dei servizi pubblici) sia su quelle *esterne* (nel farsi portavoce della politica di trasparenza e accessibilità a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione).
- 3) **Prestazione:** Nella riforma si applica al doppio livello, sia organizzativo che individuale, e il suo criterio ispiratore è quello di puntare sempre al soddisfacimento dei cittadini sui servizi erogati.
- 4) **Valorizzazione:** all'ultima fase del ciclo del valore sono sicuramente connesse le logiche meritocratiche che permeano da tutta la riforma. L'abolizione dell'incentivazione indifferenziata e l'introduzione di sistemi premianti basati sull'effettivo merito mirano sicuramente ad un valore aggiunto delle risorse umane, effettuando una scrematura basata non solo sui risultati del momento, ma da una valutazione a 360° della persona. [Giovannetti, 2008]

Osservazioni

Come abbiamo avuto già occasione di sottolineare, l'idea di *produttività* che permea da questa riforma è molto diversa dalla logica costo-risultato che ha sempre caratterizzato la

maggior parte delle organizzazioni. Qui il baricentro si è spostato sul concetto di “valore” trasferito al cittadino, che cresce nei vari passaggi del ciclo; tuttavia, è necessario fare attenzione a non disattendere le aspettative proprie del contratto psicologico, rischio che si corre effettuando una valutazione perentoria piuttosto che tesa alla valorizzazione. La sola adozione di logiche manageriali, infatti, non determina sin da subito un risparmio finanziario e la forza di autoalimentarsi.

3.4 Critiche e opportunità

Una riforma di tale portata è naturalmente soggetta a critiche, soprattutto se si tratta, come in questo caso, dell’alterazione di equilibri ormai consolidati da anni. Vediamo di distinguere i problemi riscontrati in diverse aree tematiche.

3.4.1 Cultura

Il primo problema sembrerebbe di natura prettamente culturale, collegato al fatto che il ceto politico italiano non è in genere teso a “settare obiettivi specifici di produttività, qualità e quantità dei servizi” e ad attivare meccanismi oggettivi per assicurarne il raggiungimento. Perché? Vediamo il punto di vista dei due principali protagonisti del cambiamento:

- 1) Ceto Politico → il problema principale sembra quello derivante dall’adozione di meccanismi oggettivi per la valutazione. In questo modo infatti si sottrae alla politica quella discrezionalità che le è propria, basata su meccanismi di fiducia e di fedeltà. Oltre al clientelismo, non va inoltre trascurato il fatto che la definizione di obiettivi realistici è un vero e proprio lavoro, che richiede impegno e competenza, e non il settaggio di obiettivi irrealizzabili a puro scopo demagogico.
- 2) Ceto Burocratico → anche questa parte del sistema sembra avere problemi ad accettare dei meccanismi di valutazione sulla produttività, in quanto da sempre abituato a controlli di sola legittimità.

La cultura del cambiamento, tuttavia, non va instillata solamente ai piani alti della scala gerarchica, ma a tutti i dipendenti. Infatti, proprio a questo livello, si dovrebbe sviluppare di più la proattività di fronte ai problemi di lavoro, abituandosi a proporre soluzioni

vantaggiose, invece che semplicemente sottolineare i problemi e le carenze. Questo appare particolarmente arduo, se consideriamo l'opinione che la maggior parte dei dipendenti pubblici ha riguardo al posto di lavoro che occupa: il posto di lavoro pubblico è visto come un contesto in grado di garantire una serie di tutele e di opportunità difficilmente accessibili nel settore privato [Murgia, Poggio 2010], ad esempio:

- 1) Criteri di accesso standard, che riducono fortemente l'arbitrarietà tipica in sede di assunzioni
- 2) Maggiore stabilità contrattuale, che limita fortemente il rischio di uscita anticipata dal mondo del lavoro
- 3) Una maggiore possibilità di conciliare la vita privata con il lavoro, grazie ad orari più flessibili, permessi e congedi e la possibilità di effettuare i *part-time*

E' da qui che parte la riforma, da una rinnovata esigenza di riqualificare i dipendenti pubblici, che, data l'aumentata precarietà nel mondo del lavoro in generale, sono additati come "fannulloni". Il rischio che corrono attualmente le attività lavorative in questione è quello di essere prevalentemente governate da principi obsoleti e orientati al senso comune, piuttosto che al vero e proprio *problem-solving*.

La difficoltà maggiore riscontrata nei tentativi di riorganizzare la pubblica amministrazione, è che gli interventi richiesti devono essere rapidi, non interferenti con la routine e multifunzionali, ovvero che affrontino contemporaneamente disfunzioni legate alla prestazione individuale, di gruppo e alla relazione capo-collaboratore, quando in realtà le risorse finanziarie e il tempo spesso non lo permettono. La necessità di operare un vero e proprio cambiamento di cultura organizzativa si evince dall'elenco dei problemi più frequentemente rilevati dai dipendenti della PA sull'interferenza con il proprio lavoro:

1	<i>Insufficiente aggiornamento tecnico-professionale degli operatori</i>
2	<i>Scarsa disponibilità di mezzi tecnologici</i>
3	<i>Differenza di mentalità tra le persone che collaborano</i>
4	<i>Mancanza di organizzazione anche a livello organizzativo</i>
5	<i>Burocrazia eccessiva con appesantimento delle procedure interne</i>
6	<i>Elevati carichi di lavoro e basso numero di collaboratori</i>
7	<i>Un'Amministrazione che non riconosce il lavoro dei dipendenti e punta solo</i>

	<i>all'immagine</i>
8	<i>Spazi fisici insufficienti</i>
9	<i>Mancanza di comunicazione efficace interna, scarso coordinamento e collaborazione in relazione alle necessità reali degli uffici</i>
10	<i>Difficoltà a far recepire alcuni problemi ai superiori</i>
11	<i>Disposizioni a volte vaghe</i>
12	<i>Continue distrazioni e interruzioni nello svolgere un compito ed eccessive richieste dei colleghi che necessitano di risposte e soluzioni urgenti</i>
13	<i>Mancanza di un ambiente sereno e tranquillo</i>
14	<i>Frequenti urgenze che scalzano o rendono difficile la programmazione</i>
15	<i>Troppi imprevisti che ritardano il lavoro</i>
16	<i>Antagonismo tra i colleghi, conflitti interpersonali e scarso rispetto del lavoro degli altri</i>
17	<i>Scelte irrazionali delle priorità di esecuzione degli interventi</i>
18	<i>Legislazione in continuo e rapido cambiamento che ne impedisce l'aggiornamento e l'applicazione efficace</i>
19	<i>Poco tempo da parte del superiore per dialogare con il collaboratore e supportarlo</i>
20	<i>Sottovalutazione del lavoro da parte dei superiori</i>
21	<i>Nell'azione quotidiana ci si dimentica spesso degli impegni che l'organizzazione ha assunto presso la cittadinanza</i>

Fonte: Aversa, 2009

Tuttavia, ragionando in questi termini, il cambiamento della PA non potrebbe mai essere attuato, e il segnale che vuole dare la scelta di una riforma vera e propria, invece di un semplice rilancio della PA con laboratori e iniziative, è proprio quello di voler essere un vero e proprio “accompagnamento culturale”. [Costa, 2009]

3.4.2 Continuità

Problema in genere comune a tutte le riforme, si ripresenta anche in questo caso. E' infatti da molti sottolineato che una riforma non si fa in una legislatura, in cui al massimo possono essere varate delle leggi, ma nella quale l'implementazione completa non è oggettivamente possibile, sia per la tempistica, sia perché, in realtà, molte imprecisioni ed errori e nuove

esigenze vengono fuori solamente con l'attuazione. Il lavoro di correzione *in itinere* che dovrebbe esserci viene, dunque, a mancare.

Ciò che succede praticamente, a causa dell'alternanza dei governi, è che qualsiasi riforma, programma di ristrutturazione o intervento si blocca sei mesi/un anno prima della scadenza del mandato, in cui nessuna decisione viene presa nella consapevolezza che cambierà il vertice politico, che si porterà via tutto, o quasi tutto, ciò che è stato attuato fino a quel momento. In più, una volta cambiato il governo vanno considerati altri sei mesi necessari per riorganizzare il tutto, avendo alla fine a disposizione, in tutta la legislatura, non più di due-tre anni di lavoro a pieno regime.

Oltre al fatto che obiettivamente non è possibile implementare correttamente una riforma, completa di tutti gli eventuali interventi correttivi, in un periodo così breve, il problema sembra essere ancora un altro: la consapevolezza dell'organo di indirizzo politico, ed il suo automatico orientamento al breve termine, nella miope ricerca del consenso, e del conseguente incremento del costo intergenerazionale.

Quale sarebbe la soluzione? Sembrerebbe quella di varare le riforme con un metodo *bipartisan*, ma ecco qui che entra in gioco il fattore culturale, ancora una volta: l'opinione diffusa di "eredità dello scorso governo" della classe politica, che porta ad un susseguirsi di riforme tentate e lasciate a metà per essere disfatte e ricominciate da capo, e così via.

La verità è che le organizzazioni pubbliche sono realtà complesse poichè devono rispondere ai bisogni di una società complessa e, dal punto di vista organizzativo, non si possono ricondurre ad una semplicistica struttura gerarchica, necessitando di una pluralità di livelli decisionali. Per questo a capo di suddette organizzazioni devono esserci soggetti selezionati per le loro conoscenze teoriche e pratiche, ma anche caratterizzati da una consapevolezza e conoscenza della società in cui le loro organizzazioni devono operare. Il problema della continuità si affaccia quando si prende consapevolezza che questo sapere può formarsi solamente con una permanenza sufficientemente lunga nella PA, che non corrisponde certo alla durata della legislatura; motivo fondamentale per il fallimento dello *spoil system*.

Strettamente correlato a questa problematica appare quello che viene chiamato "basso tasso di delivery", che caratterizza le riforme in Italia. Queste godono infatti di un grande "effetto annuncio", grazie al quale ci sono grandi promesse circa ciò che *verrà attuato* ma che poi, puntualmente, rimane incompiuto. Questa logica populistica si traduce in una sfilza di

riforme ma in uno scarso cambiamento organizzativo. Nell'”accanimento riformatore” sembra mancare infatti apprendimento, memoria e cambiamento”, a causa di due fattori principali:

- 1) Mancanza di un corretto trattamento della natura delle prestazioni della PA
- 2) Non appropriata gestione del processo di cambiamento

La scarsa attuazione delle leggi si pensa infatti che dipenda dal personale, e si trascura il fatto che “coinvolgere i sindacati”, spesso, non vuol dire “coinvolgere il personale. Per intervenire sulle persone infatti, e sulle interazioni tra loro, è necessario attivare opportunamente il ruolo direzionale. La performance quindi non può essere gestita in maniera centralizzata e automatica, ma in modo tale da attivare il cosiddetto “contratto psicologico”, per cui è necessaria, più di un'innovazione tecnologica, un'innovazione sociale, in cui la gestione del personale non va vista come una funzione ausiliaria e di supporto, ma come il vero e proprio punto di partenza per le politiche organizzative.

3.4.3 Individualismo

Ciò che sembra lampante da diversi punti della riforma è l'attenzione al singolo. E' palese sia nell'ambito della valutazione che per quanto riguarda la premialità vera e propria. Concentrandosi sulla valutazione individuale infatti si contrasta con i più elementari strumenti e teorie di organizzazione aziendale, spingendo l'ente a non ripensare e riorganizzare se stesso, ma di affidare semplicemente in qualche *eccellente* dipendente che svolta la sua produttività. Oltre all'occasione mancata di valore aggiunto attraverso il lavoro di gruppo e di squadra, assistiamo ad una generale deresponsabilizzazione dell'organizzazione nel suo complesso, alimentando un circolo vizioso per cui si ignora il fatto che un individuo lavora meglio se è l'organizzazione stessa a favorire l'incremento della sua performance attraverso un ambiente stimolante. In pratica, sembra che la gestione amministrativa sia lenta e burocratica e che siano dunque i dipendenti a doversi fare carico dell'onere di ridurre i tempi.

Questa attenzione verso il singolo può essere vista anche nel sistema dei premi, dove persino l'”assegnazione di incarichi” è visto come tale, quando dovrebbe trattarsi di un normale

elemento all'interno dell'organizzazione. Il sottolinearlo non fa altro che aumentare una competizione non costruttiva.

3.4.4 Rigidità dei criteri di valutazione

A parte il marcato accento sull'individualismo, una delle critiche maggiori che è stata mossa nei confronti dei criteri di valutazione è la loro eccessiva rigidità. Le percentuali in cui deve essere diviso il personale in base alla produttività, pur con le deleghe che il legislatore ha previsto, non sembrano molto in linea con la realtà della PA. Applicando forzatamente la curva di Gauss, si vuole mostrare di essere in qualche modo severi come nell'ambito privato, quando in realtà l'applicazione di questo sistema sembra voler dare per scontato che esista l'improduttività in qualsiasi ente, piuttosto che facilitare la produttività.

Oltre a questo aspetto occorre considerare che la redazione della graduatoria non è una cosa particolarmente semplice, per cui occorre una coordinazione tra i dirigenti dei vari reparti e della varie unità organizzative, evitando il più possibili valutazioni "medie".

3.4.5 Organismi di valutazione esterni & responsabilità della dirigenza

Sono molte le perplessità circa la creazione di questi organismi di valutazione, prima fra tutti l'efficacia effettiva del processo di apprendimento e miglioramento che dovrebbe essere il meccanismo di valutazione. La loro creazione non valorizza il ruolo direzionale, perché la ricerca di prestazioni migliori viene interpretata come un "processo giudiziario" piuttosto che come un momento di autocritica e di scambio costruttivo con il proprio diretto superiore. Dunque se questo processo è affidato ad entità "terze", rischia di perdere il suo ruolo. Questo non fa altro che alimentare il circolo vizioso: siccome non ci si fida della dirigenza, e della sua indipendenza politica, non le si affidano completamente gli strumenti per la valutazione, per cui resta in parte deresponsabilizzata, mentre i dipendenti continuano a vederla come causa della loro eventuale valutazione negativa, e sono naturalmente meno collaborativi. La sensazione diffusa riguardo alla nuova riforma è che, non essendo possibile attivare il circuito autonomia-responsabilità in cui dovrebbero versare i dirigenti, ci si è limitati a varare delle norme generiche, che di certo hanno un forte impatto a livello sociale, ma forse scarso riguardo all'aumento vero e proprio dell'efficienza.

Una grande innovazione in questo senso, verso la responsabilizzazione della dirigenza, è stata attuata inserendo il concetto di sanzione per “omessa vigilanza”, che però appare piuttosto impreciso poiché l’individuazione dei casi e degli indicatori concreti viene rimessa totalmente ai decreti delegati, basandosi la norma in questione su concetti piuttosto vaghi, come “irragionevolezza” o “infondatezza”.

Anche la definizione delle modalità di attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali rappresenta un tema molto dibattuto. Nella norma infatti non sono presenti elementi sufficientemente chiari riguardo a:

- 1) Criteri e procedure di conferimento, conferma e revoca degli incarichi di direzione degli uffici amministrativi
- 2) Spazio e limiti dell’affidamento di detti incarichi a soggetti esterni ai ruoli
- 3) Distinzione fra il regime di detti incarichi e quelli dei dirigenti fiduciari

In conclusione, possiamo dire che la norma in questione non introduce particolari novità riguardo al tema della dirigenza, ma è bene sottolineare una contraddizione di fondo: mentre non diminuisce i poteri della dirigenza in generale ma, anzi, li amplifica riguardo al potere “repressivo-sanzionatorio” nei confronti dei dipendenti, non sente l’esigenza di dotarli di una vera autonomia *budgetaria*, e questo sicuramente allontana la classe dirigenziale dal proposito di rappresentare un vero e proprio *management*.

D’altra parte però è anche vero che affidando completamente la valutazione ai dirigenti, non si può avere una garanzia di imparzialità, poichè, a causa della possibilità di contestare la valutazione, al singolo manager non conviene “punire” un proprio dipendente perché potrebbe fargli causa e, in caso di vincita, le sanzioni verrebbero applicate a lui in prima persona.

3.4.6 I controlli Interni

Il problema dei controlli interni non è nuovo nella legislazione, essendo già intervenuti con le riforme Cassese e Bassanini a riguardo. Ciò che non ha funzionato è stato principalmente che l’offerta di controlli interni non ha incontrato una reale domanda. Da una parte, infatti, gli amministratori locali hanno preferito instaurare rapporti di tipo fiduciario piuttosto che

ricorrere ad una delega per obiettivi, e dall'altro la dirigenza raramente si è dimostrata intenzionata ad essere giudicata sulla base del merito. L'attuale composizione dei servizi di controllo interno non ha portato in molti casi alla nomina di esperti esterni, e si è proseguiti sul solco delle precedenti legislature.

La nuova legge, a riguardo, non risulta particolarmente stringente ma soprattutto non definisce come si andrà a raccordare con la precedente legislazione. La perplessità maggiore, tuttavia, è riguardo alla costituzione del famoso "organismo centrale": sembra infatti l'ennesimo processo di riforma "per addizione", dove un nuovo soggetto si somma agli altri con l'intento di aumentare il livello complessivo di coordinamento, ma contribuendo di fatto a rendere il quadro normativo solamente più macchinoso e frammentato.

3.4.7 Enti centrali e enti locali

Da tutta la norma emerge un'attenzione primaria verso gli enti centrali, poiché molte norme si adattano prettamente a organizzazioni di grandi dimensioni, piuttosto che a enti locali che spesso non hanno tutte le professionalità di cui le organizzazione avrebbero bisogno secondo la nuova legge.

Questa è una conferma del fatto che l'Italia non ha mai ragionato secondo un approccio *olistico*, ed è sempre mancata una *global governance*. In questo senso si nota anche la mancanza di una "mappatura dei processi", opportuna per confrontare le performance, vista la diversità di processi e di dimensioni interni alle varie PA. Va bene infatti aumentare l'efficienza, ma tutti concorderanno sul fatto che l'efficienza di una biblioteca è diversa da quella di un pronto soccorso. Non può esistere quindi un'unica risposta, peraltro inderogabile, a questi problemi. La produzione di dati, informazioni e indicatori dovrebbe essere in qualche modo standardizzata, ma non *ex post*, come suggerisce la norma, sovrimponendo ai dati raccolti criteri o parametri comuni di riferimento, ma agendo *ex ante* sui criteri alla base della loro costruzione.

3.4.8 Trasparenza

E' il grande tema protagonista della riforma, e lo troviamo in ben più di una norma. Quello che si evince è che l'operato del potere pubblico o della politica non è valutabile se la trasparenza viene a mancare, dovrebbe essere quindi alla base di eventuali interventi

correttivi. Se infatti la trasparenza si riduce ad uno sterile scambio di informazioni con una cittadinanza che non ha poteri di interventi, non avrebbe alcun senso.

Ma la difficoltà non appare tanto quella di trovarsi d'accordo sull'idea di trasparenza, quanto piuttosto darle attuazione concreta e rendere effettive le forme di controllo previste a sua tutela.

Sembra sia molto a cuore del legislatore il coinvolgimento del cittadino, ma a leggere attentamente la norma, sembra che il focus sia più sulla qualità del servizio che sull'efficacia delle politiche pubbliche, quando invece, nella specifica tutela dell'interesse pubblico, dovrebbe essere il parametro fondamentale a cui riferirsi dato che un'amministrazione inutile *di qualità* di certo non porta sicuramente alcun beneficio. La trasparenza, dunque, va perseguita più che attraverso la mera pubblicazione di dati esistenti, attraverso l'adozione di un organico e articolato programma che prevede l'introduzione di sistemi di contabilità economica, bilancio, programmazione, controllo di gestione e di gestione per obiettivi.

Ma non è finita qui, poichè la trasparenza deve fare i conti con un altro problema: il rispetto della privacy. La norma prevede la possibilità di pubblicare i dati riguardo al personale dell'ente senza la necessità di richiedere il consenso agli interessati, ma non definisce tutte le problematiche legate alla riservatezza. L'Autorità ha sottolineato la necessità di predisporre accorgimenti per consentire forme proporzionate di consultabilità dei dati. Così le PA, per evitare contenziosi e pretese risarcitorie, devono sempre rispettare il "principio di proporzionalità" [art.11, codice della privacy], ponendo attenzione anche al "diritto all'oblio" degli interessati.

3.4.9 Verso il futuro

Quali sono, alla fine, gli aspetti positivi della riforma?

Senz'altro le norme sulla trasparenza sono un'ottima iniziativa per attivare meccanismi di pressione esterna alternativi al mercato per spingere ad una buona performance. Inoltre, il riposizionamento dei poteri tra datore di lavoro pubblico e sindacati riduce non poco il peso delle relazioni sindacali a vantaggio degli interessi esterni di cittadini e utenti.

Tuttavia sembrano comunque non pochi i miglioramenti da apportare, tra cui:

- Porre al centro l'imparzialità dell'amministrazione, che non deve essere occupata dalla maggioranza di turno ma, soprattutto, non "spacchettare" i ministeri per mere

esigenze di spartizione del potere, perché potrebbe contribuire ancora di più a rendere il quadro organizzativo complesso e problematico

- Sostituire, come è stato più volte sottolineato, la cultura dei risultati, delle *best practices*, a quella burocratica. Avere dunque un adeguato orientamento al cittadino.
- Investire sul capitale umano in termini di formazione e professionalizzazione, basando ancora di più il sistema di incentivi su *merito, innovazione, produttività, risultati*.

Per ottenere questo bisognerebbe lavorare in un'ottica di vero e proprio *Change Management*, in base al quale il cambiamento non si realizza quasi mai secondo la sequenza analizzare-pensare-cambiare, ma tramite un processo di vedere-sentire-cambiare [Kotter].

Quali sono gli atteggiamenti da rimuovere che impediscono il cambiamento?

- Autocompiacimento
- Immobilismo
- Irrigidimento (pessimismo, cinismo)
- Esitazione

Kotter, a riguardo, individua 8 fasi necessarie per gestire il cambiamento, vediamole alla luce di ciò che è stato fatto per la PA:

- 1) **Creare** un senso di urgenza. Questo è stato compiuto largamente dalla PA, grazie alle innumerevoli volte in cui è stato fatto uso dell' "effetto annuncio". Il problema è che quasi mai si è andati oltre.
- 2) **Mettere** insieme un gruppo di attori che possiedano le caratteristiche adatte e il potere necessario a dirigere lo sforzo di cambiamento. Questo appare più difficile perché, tradotto nel linguaggio della Pubblica Amministrazione, significherebbe creare una convergenza tra maggioranza e opposizione.

- 3) **Creare** la *vision* adeguatamente motivata. Qui entra in gioco la pluralità, di interessi, di competenze, di ruoli che hanno le diverse amministrazioni. Non solo quindi è difficile stabilirla a livello centralizzato, ma anche e soprattutto all'interno del singolo ente.
- 4) **Comunicare** per ottenere il consenso, creando rapporti di fiducia e rivolgendosi a tutti con tutti i mezzi. La mancanza di comunicazione è un problema sia a livello pubblico che privato. Senz'altro, nelle PA, la comunicazione intra-organizzazione non è percepita come una delle priorità, poiché, stando al punto di vista del personale, spesso la comunicazione è scarsa anche per ciò che riguarda l'oggetto vero e proprio della prestazione lavorativa, ancora di più per quella al fine di costruire relazioni di fiducia al proprio interno.
- 5) **Consentire** l'azione attraverso l'*empowerment*, che significa eliminare il più possibile gli ostacoli nei confronti di chi deve attuare. Questo, come abbiamo visto più volte, è stato attuato solo parzialmente nei confronti della dirigenza
- 6) **Generare** una serie di successi in tempi brevi, per attenuare il cinismo, il pessimismo e lo scetticismo. Difficilmente attuabile nella realtà organizzativa pubblica.
- 7) **Non permettere** che il senso di urgenza venga meno. Purtroppo sono tipiche le riforme lasciate a metà e ricominciate *ex novo* senza diagnosi delle difficoltà precedentemente incontrate e, di certo, nel nostro caso, l'instabilità politica non ha aiutato.
- 8) **Fare attecchire** il cambiamento e trasformarlo in una vera e propria cultura organizzativa ridisegnata. La PA non è mai arrivata, nella sua interezza, a questo livello.

Cosa dobbiamo imparare da questo?

Le persone non cambiano in base ad un'analisi che incide sul proprio pensiero, ma in base alla dimostrazione di una verità che influenza i loro sentimenti. Finché le riforme verranno attuate esclusivamente dall'"alto", senza tenere conto della forza e dell'importanza delle risorse umane come vero e proprio capitale, non si riuscirà mai ad avere quella spinta di innovazione e produzione che invano si cerca di attivare con logiche sanzionatorie che, ai più bassi livelli dell'organizzazione possono apparire, oltre che ingiuste, insensate.

Tutte le organizzazioni che sono state capaci di adeguare le PA alla filosofia delle riforme hanno puntato soprattutto sulla professionalità dei dipendenti, a causa dell'inadeguatezza che spesso hanno mostrato i tre attori principali:

- 1) Politica: non in grado di esprimere obiettivi chiari
- 2) Dirigenza: non capace di esercitare responsabilità
- 3) Sindacato: non ha saputo cogliere aspetti innovativi, con conseguente appiattimento del suo ruolo

Attivare circuiti orizzontali come scambio, confronto e condivisione, unitamente all'attenzione per lo sviluppo di capacità di *leadership*, che porta ad una legittimazione sostanziale piuttosto che formale, come nel caso delle managerialità, è la chiave per raggiungere l'*engagement* delle risorse umane e aggiungere aspirazionalità al mestiere di *civil servant*.

Bibliografia di riferimento

Aversa, *Mentalità e sviluppo organizzativo nella pubblica amministrazione*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°3 (2009)

Belisario, *Operazione trasparenza: dati on-line ma nel rispetto della privacy*, Guida al pubblico impiego, n° 5 (2010)

Boldizzoni, *Management delle risorse umane*, (2005) Il Sole 24 Ore

Borgonovi, Fattore, Longo, *Management delle Istituzioni Pubbliche*, (2009) EGEA

Boscatti, *Legge delega 15/2009 e riforma della dirigenza pubblica. Prime riflessioni di sintesi*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°3 (2009)

Colombo, *La riforma della PA*, Sviluppo&Organizzazione n° 238 (2010)

Costa, Gianecchini, *Risorse umane*, (2009) McGraw-Hill

Costa, *Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°4/5 (2009)

D’acri, *Il sistema di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche dopo il d.lgs 150/2009*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°1 (2010)

D’Alessio, Di Lascio, *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*,(2008)

Giappichelli

Della Rocca, Mastrogioseppe, *Il performance management nella pubblica amministrazione*, “Sviluppo&Organizzazione”, n° 227 (2008)

FORUM PA, *L’innovazione comincia dalle persone. La gestione delle risorse umane nella PA* (2010)

Gabrielli, *People management*, (2010) FrancoAngeli

Gentile, *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, (2009) EDIESSE

Giovannetti, *La valutazione del personale pubblico*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°1 (2008)

Ichino *“Exit e Voice per rompere il circolo vizioso dell’irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche”* in Tursi, Periti, *Lavoro, cambiamento organizzativo e contrattazione collettiva nelle università*, (2008) il Mulino

Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, (2006) Mondadori

Mordenti, Murgia, *Le nuove modalità di gestione del personale*, Guida al pubblico impiego, n° 5 (2010)

Murgia, Poggio, *Cambiare le pratiche di genere nella Pubblica Amministrazione*, Sviluppo&Organizzazione, n° 237 (2010)

Olivieri, *La riforma del lavoro pubblico*, (2009) Maggioli Editore

Pedaci, *Le nuove norme sul pubblico impiego*, (2009) Gruppo Editoriale Esselibri - Simone

Pero, *Organizzazione e riforma della pubblica amministrazione*, “Sviluppo&Organizzazione” n°225 (2008)

Piscopo, *La Riforma Brunetta nella prospettiva del valore delle risorse umane*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°2 (2010)

Rebora, *La direzione del personale*, (2009), ETAS

Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, *Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n.150 – Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, www.sspa.it

Suzzi, *Per una disciplina ragionevole degli organismi indipendenti di valutazione negli enti locali*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°3 (2010)

Vagnani, Volpe, *Struttura formale, informale e prestazioni individuali*, “Sviluppo&Organizzazione” n° 234 (2009)

Valotti, *Premiare la performance, non le buone intenzioni: passato, presente e futuro della valutazione*, “RU nella pubblica amministrazione”, n°6 (2008)

Tomasi, *Organizzazione d’azienda*, (2006) Giappichelli

Tosi, Pilati, Mero, Rizzo, *Comportamento organizzativo*, (2006) EGEA

www.riformabrunetta.it