

TRA PASSATO E PRESENTE: L'ESPERIENZA DELLA VALUTAZIONE DEL PERSONALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Giuseppe Della Rocca

L'argomento di quest'articolo è la valutazione delle prestazioni. Una serie di fattori contingenti ha fatto sì che questo tema sia oggi ritenuto di particolare interesse, dopo essere stato per anni un argomento del tutto secondario, se non addirittura contrastato, in molti comparti dell'amministrazione pubblica. Le ragioni di tale interesse non necessitano di una lunga spiegazione, esse hanno origine dalla maggiore autonomia attribuita alle singole amministrazioni, dalla rilevanza data al ruolo del dirigente in particolare nella gestione del personale e dal decentramento della contrattazione collettiva; tutti aspetti riconosciuti sia sul piano legislativo, che dagli ultimi CCNL del 1998. Più in specifico, dal 1983 fino al 1998 il tema della valutazione è solo circoscritto ad istituti quali la produttività, le posizioni e le prestazioni dirigenziali; con i nuovi contratti nazionali, invece, tale pratica di gestione si estende anche alle progressioni economiche orizzontali dell'ordinamento professionale, ed include anche, in alcuni casi la progressione verticale tra categorie del personale non dirigente. In Italia quindi la valutazione del personale è richiamata, dal punto di vista formale, come uno strumento onnicomprensivo, per garantire l'applicazione di gran parte degli istituti che definiscono il salario accessorio e la carriera del dipendente pubblico.

Tale successo è però, nella maggioranza dei casi più formale che sostanziale. In molti casi le amministrazioni e i dirigenti so-

no ancora titubanti o si limitano ad un esercizio puramente formale, di semplice adempimento della norma, con poche realizzazioni di sostanza. Così appare, almeno dalle riflessioni sulla valutazione delle prestazioni, qui di seguito riportate, tratte dalla discussione con più attori, responsabili del personale, dal racconto e dal confronto delle loro esperienze dirette nell'ambito dei laboratori del progetto "Ripensare il lavoro pubblico". Questo progetto ideato per i comparti delle autonomie locali e dei ministeri, iniziato nel 1999 e conclusosi nel 2002, ha avuto come principale finalità quella di assistere le amministrazioni nella contrattazione integrativa prevista dall'ultimo CCNL. Il progetto si è tradotto, di fatto, in un **empowerment** del personale direttivo impegnato nell'innovazione della gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche. Si è in questo caso superato il tradizionale approccio della formazione del personale condotta per l'implementazione delle riforme ben rappresentato dalla sequenza: "norma - formazione - apprendimento - realizzazione" per proporre innanzitutto un apprendimento condiviso attraverso una lettura del contesto, delle esperienze, e dei problemi che l'applicazione di tali politiche implica. Mentre il modello tradizionale opera, in linea di massima, in una logica di tipo "push", in cui si privilegia il trasferimento delle soluzioni da adottare e non tanto l'apprendimento di lezioni utili che si possono trarre dalla loro più o meno riuscita applicazione, il progetto ha operato in una logica che "pull", valorizzando i risultati di fatto raggiunti, le esperienze acquisite, la progettualità locale. Mentre nel primo caso l'enfasi è posta sul ruolo degli esperti e sulle soluzioni predefinite da adottare, nel caso di "Ripensare il lavoro pubblico" l'enfasi è posta sul partecipante e sulle esperienze, sul come sono stati affrontati i problemi, sulla revisione e aggiornamento dei modelli proposti dagli esperti con l'intento di costruire un sistema di relazioni più evoluto tra centro e periferia, tra promotori della riforma e attuatori della stessa.

In particolare nel caso della valutazione l'obiettivo è stato quello di non introdurre soluzioni e metodologie predefinite ma soluzioni vincolate alle esperienze locali - stabilite anche sulla

base di un bilancio dei risultati, dei problemi e dei vincoli incontrati - in grado di attivare uno scambio e un apprendimento reciproco tra i diversi attori, sulle loro esperienze e sui loro problemi, di individuare possibili soluzioni ritornando, in questo modo, agli esperti e ai modelli, consentire programmi di formazione per la diffusione e approfondimento delle soluzioni adottate. I risultati attesi da questo processo sono quelli di: favorire lo sviluppo di capacità; migliorare la lettura del proprio contesto da parte delle realtà locali; incrementare la loro capacità di definire soluzioni non univoche ma congruenti con il loro tipo di problemi; sviluppare il potenziale degli attori periferici; realizzare una maggiore integrazione tra le politiche promosse dal centro e la loro gestione a livello decentrato.

Questo tipo d'intervento, mettendo l'accento non sui modelli ma sui processi d'implementazione, ha consentito di individuare quelle che sono le principali criticità di un tema così controverso come quello della valutazione. In quest'articolo ne saranno discusse tre: quelle inerenti l'opportunità o meno di dare avvio ad un processo rigoroso di valutazione del personale dopo un lungo periodo di crisi di questo tipo di procedimento; quello dell'attuale significato dell'innovazione rispetto alle esperienze del passato; quello di adottare le competenze come strumento di verifica delle prestazioni. Nella Pubblica Amministrazione la scelta se dare avvio o meno ad un processo rigoroso di valutazione è molto spesso connesso alla volontà e al tipo di innovazione che si vuole conseguire rispetto alle esperienze trascorse alle metodologie da adottare, in grado da un lato di garantire un ambito culturale, in parte diverso dalla tradizione dell'autoritarismo burocratico, e stabilire allo stesso tempo degli standard condivisi per valutare e legittimare tale tipo di procedura e costruire un consenso e il successo dell'innovazione stessa.

L'ESPERIENZA, I LIMITI E LE PERPLESSITÀ.

Nelle ricerche sia di "Ripensare il lavoro pubblico" che dell'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni), la maggioranza degli enti dichiara di aver at-

tuato la valutazione del personale, tuttavia i criteri adottati per quanto riguarda le progressioni economiche del personale non dirigente sono ancora quelli tradizionali quali l'anzianità, il titolo di studio, la certificazione di frequenza a corsi di formazione e solo in parte le prestazioni individuali. I risultati sul turn over sulla progressione orizzontale rilevano una scarsa capacità di selezione dei criteri adottati, mentre maggiore selezione si ha nelle progressioni verticali con i passaggi di categoria o di area dove vige tuttavia una procedura selettiva di tipo tradizionale, attraverso il concorso pubblico per titoli ed esami. Solo in alcune amministrazioni grandi e medie, facenti parte del comparto delle autonomie locali, e in alcune amministrazioni centrali, in particolare per quanto riguarda la valutazione della dirigenza, si è seguito con maggiore coraggio un iter sperimentale e in alcuni casi si è dato stabilità e continuità a nuove procedure che hanno condotto ad una significativa differenziazione dei riconoscimenti retributivi della prestazione (per una documentazione in proposito si vedano i lavori di Della Rocca, Rampino, 2000, Della Rocca, Rampino Bulgarella 2001, Bordogna 2002, Cananzi 2002).

Anche di recente, al seminario "La valutazione del personale, tra innovazione ed inerzia" tenuto a cura del Fornez, del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell' Aran, nella biblioteca della Camera dei Deputati il giorno 18 Febbraio 2003, alcuni interventi hanno messo in rilievo come i metodi di selezione costituiscano il principale problema per un'efficace innovazione della gestione del personale e della contrattazione integrativa. In particolare è stato puntualizzato che i casi che realizzano un'efficace selezione del merito e delle prestazioni sono effettivamente pochi. Anche una parte di quelle amministrazioni che hanno adottato nuovi e sofisticati sistemi di valutazione sembra si trovino in difficoltà per la tendenza degli stessi ruoli preposti alla valutazione (sia essa del personale dirigente che non dirigente) ad appiattire verso prestazioni "ottime" la gran parte delle valutazioni individuali. In questo modo la tendenza è di contenere, una differenziazione dei meriti tra i propri collaboratori con la preoccupazione, dichiarata da alcuni, di non

deteriorare eccessivamente il clima di collaborazione all'interno degli uffici.

Questi e altri risultati evidenziano, nonostante le realizzazioni, come la questione centrale rimane ancora, nel pubblico impiego, **se e perché valutare**. Al di là degli obblighi normativi, ci si è spesso domandato quale valore aggiunto la valutazione da alla gestione amministrativa, quale beneficio per i dirigenti e i dipendenti, quali strumenti adottare, quali gli effetti, non solo sulle retribuzioni e sulle carriere, ma anche sul clima e sul consenso interno e sulle motivazioni dei lavoratori dipendenti. Le risposte a tutte queste questioni non sono univoche e hanno messo in luce una generale incertezza e ambivalenza nelle diverse amministrazioni.

Le argomentazioni che riflettono una generalizzata titubanza sull'opportunità o meno di promuovere questo tipo di innovazione, emerse anche durante la discussione nei laboratori del progetto "Ripensare il lavoro pubblico", si riconducono nella maggioranza dei casi all'interrogativo se la logica burocratica abbia, nei confronti della gestione del personale, quei requisiti di imparzialità che gli sono stati attribuiti dalla tradizione e dalla normativa. In particolare è criticato, il carattere monocratico e allo stesso tempo patrimoniale dei suoi metodi di selezione, fenomeni questi ultimi che fanno sì che qualsiasi atto di valutazione delle prestazioni sia di per se sospettato di una discrezionalità personalizzata e non neutra.

Molti ritengono che il successo o il fallimento nella carriera, grazie ad una valutazione gerarchica, sembra avere scarsa attinenza con ciò che l'individuo realizza effettivamente. Si ritiene in generale preferire, perché ritenuti obiettivi e non dipendenti da giudizi personalizzati, criteri automatici di carriera come l'anzianità di servizio o valutazioni basate sulla certificazione, come il titolo di studio, tutti fattori esterni alla prestazione ma pur tuttavia non influenzabili dal giudizio della gerarchia.

Questo tipo di sentimento ha, secondo molti, buone ragioni di esistere come giudizio implicito su qualsiasi tipo di sistema di valutazione. Le amministrazioni richiedono ovviamente una certa competenza di base e, talvolta, pratiche e conoscenze di

tipo specialistico, certificate all'atto dell'assunzione. Quando però il personale, dopo essere stato assunto e dopo un periodo più o meno lungo d'inserimento raggiunge una posizione in una gerarchia ordinata e si trova a competere per le posizioni più elevate di retribuzione e di status, i criteri di prestazione e le procedure formali e informali di valutazione sono spesso messi in dubbio, se non sono rigorosamente trasparenti e controllabili, e danno ampi spazi all'interpretazione soggettiva. Secondo molti, in tutti questi casi, il successo non dipenderebbe dalle prestazioni professionali esercitate o dalle capacità individuate o, ancora, dai carichi di lavoro o dal lavorare più duro, ma da altri fattori, quali le entrate o l'appartenenza a gruppi di potere, le conoscenze altolocate, la fedeltà e l'assoluta dipendenza al proprio superiore. Il pericolo di un'eccessiva discrezionalità del superiore, o dell'amministrazione, indipendente dalla prestazione, è considerato, da molti, come il principale fattore in grado di minare qualsiasi forma di legittimazione e consenso dei sistemi di valutazione.

La valutazione per obiettivi è stata considerata per queste ragioni, come un'efficace risposta ad un'eventuale crisi di consenso e di legittimità. Criteri obiettivi e non discrezionali si ritengono conseguiti con una programmazione e ad una verifica di risultati misurabili. Posizione quest'ultima sostenuta in particolare dalle OOS che, quando si dichiarano disponibili a tale tipo di procedimento, vedono nella valutazione per risultati e in particolare nei metodi quantitativi una risposta a forme di valutazione gerarchica troppo discrezionali e personalizzate. Con i termini "obiettivo" e "risultato" s'intendono tuttavia programmi e verifiche sia di tipo quantitativo che qualitativo. Nel primo caso si tende ad indicare unità di misura di prodotti o di servizi prestati quantitativamente misurabili in termini di risultati (numero di verifiche, di atti, di concessioni, ecc.). Tali obiettivi sono attribuiti ad inizio anno, una verifica può essere fatta in una fase intermedia del periodo in esame, e la valutazione del risultato e dei conseguenti meriti a fine del periodo. Per valutazione di obiettivi di qualità s'intendono invece quei sistemi di valutazione che si rifanno quasi esclusivamente ad un pro-

gramma di lavoro descritto e definito, da attività che il valutato deve svolgere durante l'anno. In questo caso il risultato è molto spesso vincolato alla variabile del tempo impiegato e al rispetto delle scadenze, definite queste ultime in sede di programma. In molti di questi casi le attività sono concordate dal valutato con il proprio supervisore e a differenza dei casi di tipo quantitativo l'intero procedimento è meno meccanico, si basa su una maggiore interazione tra i due principali attori del processo di valutazione, il valutato e il proprio supervisore.

Entrambi questi metodi sono però soggetti ad alcuni limiti. La valutazione dei risultati di tipo quantitativo è resa possibile da una chiara identificazione degli indicatori significativi e onnicomprensivi di prodotto; dalla presenza di strumenti di controllo, abbastanza consolidati e sofisticati nel definire i fattori di input (risorse umane e finanziarie) e di output (prodotti); da procedure in grado di tenere sotto controllo i processi e operare in "feed back" in tempo reale o perlomeno senza ritardi eccessivi. L'approccio della direzione per obiettivi, ha, senza alcun dubbio, il vantaggio della rapidità e dell'efficacia dell'iter di valutazione. Alcuni ritengono che tale metodologia consenta una maggiore obiettività, ed eviti la discrezionalità e differenze tra valutatori nei giudizi espressi, proprio perché si rifà ad indicatori di tipo numerico, statistico, derivati dai dati di rendimento amministrativo, o di tipo economico e finanziario, e verificati sulla base dei risultati attesi dagli uffici di controllo interno o di gestione dell'andamento della pianificazione annuale.

Tale obiettività è però spesso messa in dubbio per l'aleatorietà e parzialità degli indicatori quantitativi di risultato, per i limiti riscontrati negli strumenti e per l'impossibilità di operare verifiche in tempo reale grazie all'estrema complessità della macchina amministrativa, la quale più che anticipare le informazioni accumula ritardi non di poco conto. In molti casi tale tipo di valutazione rischia di considerare solo una parte, molto limitata, della prestazione e avere effetti controproducenti rispetto ai presupposti iniziali di maggiore efficienza ed efficacia organizzativa. Per questa ragione una buona parte delle amministrazioni propendono per indicatori di tipo qualitativo. An-

che in questo caso tuttavia è necessario possedere una capacità di formulazione dei programmi che non sempre esiste, quella di articolare il programma in fasi, di definire per ciascuna di esse attività e risorse e di predisporre un adeguato sistema di comunicazione interna.

In generale per entrambe, la critica più frequente è quella che individua un deficit di razionalità sinottica nell'applicazione di questi sistemi. Deficit di razionalità che molto spesso è giustificato dal carattere delle contingenze esterne all'organizzazione, in parte dovute al sistema politico e alla variabilità dei suoi input e al tipo di servizio ai cittadini, dalla presenza di lavori professionali (questi ultimi, in molti casi, soggetti alle esigenze di personalizzazione del servizio all'utenza) da forti cambiamenti nel tempo dei bisogni o da problemi sociali emergenti.

Questi limiti hanno fatto sì che molte amministrazioni si sono orientate con il tempo ad adottare per la valutazione delle prestazioni, **le competenze: il come si raggiungono gli obiettivi e non se questi ultimi sono stati conseguiti**. Il presupposto teorico di tale tipo di valutazione è che l'effettiva presenza di comportamenti congruenti con la missione, i valori, gli obiettivi dell'organizzazione sono la condizione indispensabile per il raggiungimento di buoni risultati. Tale tipo di indirizzo presuppone la definizione di un quadro sistemico di quali sono le competenze richieste dall'organizzazione, di solito attraverso metodologie che danno luogo alla formulazione di quello che è chiamato "Il modello delle competenze" di successo per la singola amministrazione o per il tipo di professione considerata.

Va in questo caso premesso che "il modello delle competenze" non è di per sé un sistema di valutazione delle prestazioni; esso è considerato dalla consulenza come un "metodo globale" di gestione delle risorse umane (utilizzato ad esempio per la selezione in entrata, per l'analisi del potenziale e la formazione) di cui la valutazione delle prestazioni costituisce una delle possibili applicazioni. A sua volta "il modello delle competenze" può essere considerato come composto da comportamenti che riflettono attitudini e abilità, oppure anche da conoscenze di tipo tecnico professionali richieste. In entrambi i casi la valuta-

zione considera le competenze agite rispetto a quelle richieste. Tuttavia la valutazione delle prestazioni per mezzo delle competenze, in quanto tale, non elimina le critiche di discrezionalità più sopra esposte inerenti la valutazione per obiettivi. Gli standard non sempre sono certi e spesso non condivisi. Sotto certi aspetti questa formula è forse più vulnerabile di altre per quanto riguarda i **favoritismi** e le **differenze di giudizio** tra valutatori, o la tendenza di questi ultimi ha risolvere i problemi di gestione o di eventuale malcontento attraverso un **appiattimento dei giudizi** sul merito dei propri collaboratori. Inoltre si mette in rilievo l'occasionalità del giudizio in situazioni di molta turbolenza e d'indeterminatezza delle organizzazioni. In questo caso per il valutato è importante trovarsi al momento giusto al posto giusto, e la casualità del controllo non è sempre ridotta da gruppi o comitati di valutazione che considerano, da più punti di vista, le attività e i comportamenti espressi.

Per ultimo, e in modo specifico, alcuni autori sostengono che le competenze sono più adatte ad individuare e a premiare la personalità dell'individuo piuttosto che la prestazione esercitata. Questo tipo di critica sostiene che in generale la definizione di competenze non razionalizza solo il lavoro ma anche il volto pubblico degli individui. Volto pubblico costituito dall'insieme d'apparenze esteriori, modo di porgersi, interazione comportamentale con altri, atteggiamento di carattere generale. Si assiste in questo modo, con la valutazione delle competenze, ad un invito all'auto razionalizzazione individuale o auto riorganizzazione della propria personalità per una sistematica applicazione progressiva di una razionalità funzionale voluta dall'amministrazione. Per l'individuo significa intervenire sui propri impulsi e reprimere la spontaneità e confezionarsi quello che è chiamato uno stile di direzione. Quest'autoregolamentazione richiede allo stesso tempo disciplina e flessibilità, poiché si deve costantemente modificare e riaggiustare il proprio comportamento per far fronte alle domande mutevoli delle organizzazioni e delle cerchie sociali a cui queste si riferiscono. In tale modo, secondo questi autori, è la personalità a determinare il successo o il fallimento di una carriera e non quello che real-

mente si direttamente fa sul campo (Jackall 1989). In sintesi questi e gli altri limiti più sopra richiamati danno luogo ad una critica che mette in discussione, qualsiasi tipo di razionalità delle diverse forme di valutazione. Tale critica individua nell'apparato razionale un semplice gioco in cui tornano a prevalere elementi **di personalizzazione** dei giudizi. Ciò che conta sono le attitudini e le relazioni di chi ha il ruolo di procedere nel definire i giudizi sui meriti individuali. Il tessuto connettivo di una valutazione per obiettivi e per programmi e anche di una per competenze è, infatti, dato dalla struttura di "reporting" in base alla quale ciascun dirigente raccoglie gli obiettivi e le competenze per se e per i propri collaboratori e formula degli impegni e dei giudizi e sulla base di tutti questi aspetti negozia, con altri dirigenti, quote di risorse e di salario accessorio da attribuire come riconoscimento della propria prestazione e di quella dei propri collaboratori. Questa procedura crea una catena d'impegni, "commitments" (che a partire dal vertice scende sino ai livelli inferiori), che spesso dipendono non tanto dall'obiettività data dall'esigenza del servizio ma dalla capacità negoziale, dalle alleanze, dalle entrate politiche e dai gruppi di potere. In questo modo si crea un compromesso tra obiettivi del servizio e gerarchia da un lato e autorità patrimoniale dall'altro, un intreccio tra presunta razionalità del programma e relazioni del tipo protettore-cliente.

LA VALUTAZIONE COME STILE DI DIREZIONE.

Questa tesi che vede nella valutazione del personale l'origine del patrimonialismo è smentita se si riconosce che tale fenomeno costituisce, **in ogni caso**, parte della vita quotidiana delle amministrazioni. Mancanza di obiettività, discrezionalità, entrate politiche o dei gruppi di potere amministrativo, forme varie di protettorato sono caratteristiche **già presenti** nelle organizzazioni burocratiche. La valutazione non fa che esplicitare come questi fenomeni agiscono nella prassi. Sistemi automatici di progressione di carriera, o il ricorso alla certificazione di titoli esterni attraverso concorso pubblico solo in parte sono stati in grado di contenere il fenomeno della discrezionalità e

della cooptazione (Ferraresi 80), mentre l'introduzione della valutazione della prestazione, in grado almeno di formalizzare quella che è una consapevole attività quotidiana, può anche costituire l'avvio di un processo virtuoso della vita nelle organizzazioni.

La valutazione è, infatti, un orizzonte senza limiti che coinvolge attivamente e passivamente tutti gli attori; in ogni momento della vita quotidiana valutiamo e siamo valutati. Valutiamo, considerando gli aspetti più banali, nella scelta di un menù, di un prodotto. Siamo anche valutati in occasione di visite mediche sullo stato della nostra salute, dai vicini che considerano il nostro abbigliamento, le nostre abitudini, ma anche i rapporti familiari, la nostra amabilità, come noi ci comportiamo in rapporto alla cultura, ai miti, agli standard di vita della comunità residenziale. Allo stesso modo tutto ciò avviene nelle organizzazioni, valutiamo e siamo valutati dai nostri colleghi, dal nostro capo e tutto ciò non è secondario sul clima e sul modo di esistere sui luoghi di lavoro a partire dalle scelte inerenti l'attribuzione di compiti, di incarichi e anche di conseguenza dei riconoscimenti di carriera e retributivi.

Se in ogni momento e in ogni atto esiste un potenziale di valutazione che dà luogo, nel breve e nel medio periodo, ad interazioni e a decisioni esiste la necessità di scegliere se le decisioni sul riconoscimento delle prestazioni individuali e collettive deve essere lasciato "fuori dalla porta e al corridoio", essere tenuto nascosto, o al contrario, essere ricondotto a modalità più mature attraverso un **metodo di valutazione** e fare, in questo modo, un salto di civiltà, facendo emergere ciò che è solo implicito, attraverso una formalizzazione di un sistema condiviso.

Ciò che distingue la valutazione di tipo quotidiano e informale da quella formale è la presenza di una missione, o di un orientamento strategico, che impedisce l'occasionalità, la molteplicità e la contraddittorietà dei criteri e la volubilità della valutazione informale. In generale si stabiliscono dei criteri e con essi una relazione tra valutato e valutatore. In questo modo il criterio diventa il **punto di riferimento**, più o meno legato a canoni predefiniti, al quale gli attori della valutazione si riferiscono.

no, diventa il fattore discriminante rispetto ad una pluralità di possibili comportamenti, risultati, attività conseguite. Con la definizione di uno o più criteri si possono distinguere i fenomeni, rappresentarli e attribuire a loro un carattere specifico (analizzandoli, classificandoli, valutandoli e commentandoli).

In questo modo, secondo le teorie del management moderno, il metodo adottato può generare misurazione, apprezzamento, monitoraggio (verifica un andamento e permette un'attività correttiva), socializzazione ed apprendimento sia per i valutati che per i valutatori. Sempre secondo i manuali, definisce per l'organizzazione **uno stile di direzione**, esplicita valori e criteri, favorisce la comunicazione, individua i punti di forza e di debolezza, raccoglie informazioni per interventi di formazione o innovazione e migliora di conseguenza l'utilizzo delle risorse interne. Per chi è valutato permette di conoscere le aspettative dell'organizzazione, di ricevere informazioni sullo stato dell'organizzazione e sul tipo di obiettivi e, quello che più conta per la persona coinvolta in questo tipo di processo, consente di avere una verifica esplicita sulla propria prestazione e sul proprio "essere" nell'amministrazione. Tutti questi aspetti, non eliminano il pericolo della discrezionalità, i rapporti protettore cliente, ma le rendono più trasparenti ed espliciti, e in questo modo li condizionano entro un fitto gioco di regole e di punti di vista tra i diversi attori implicati nel processo.

Nella definizione di un metodo formale esistono però importanti alternative, una di queste forse la più importante è tra metodi che vogliono o credono di rifarsi a criteri, o punti di vista, di tipo universale o globale e quelli che implicitamente o esplicitamente si ritrovano su dimensioni più limitate, circoscritte da obiettivi, comportamenti specifici richiesti da questa o quella organizzazione. Tale distinzione è in parte riscontrabile nell'esperienza della pubblica amministrazione ed è, in parte, una spiegazione e allo stesso tempo una risposta ai dubbi e alle incertezze riportati in precedenza. La pubblica amministrazione è stata tra le prime ad applicare metodi di valutazione, proprio per richiamare il proprio personale ad un continuo riferimento ai valori collettivi dello Stato e del servizio pubblico (Rusciano

1978) e nello stesso tempo è stata anche quella che, tra le forme d'organizzazione della burocrazia, ne ha visto la loro crisi e la successiva odierna riformulazione con contenuti diversi.

Il modello weberiano di burocrazia dà, implicitamente ed esplicitamente, rilievo a criteri universali, uniformi per tutti gli impiegati pubblici ed ad un "metodo globale"; intendendo con quest'ultimo termine una valutazione sull'insieme dei valori etici e legali disciplinati dal diritto amministrativo. Tale prospettiva assume il lavoro dell'impiegato pubblico come "diverso" rispetto ad altri. Secondo gli studiosi di diritto amministrativo, l'identità e la motivazione della burocrazia pubblica non sono mai state esclusivamente ricondotte allo scambio prestazione - retribuzione, come invece è richiesto dalla logica contrattuale o da un rapporto di lavoro disciplinato dal diritto privato (Rusciano 1978). L'impiegato pubblico è assunto per il perseguimento degli interessi generali; entrando a fare parte dell'organizzazione amministrativa è chiamato a svolgere un servizio alla collettività e a soddisfare, quindi, un interesse di tipo collettivo in rappresentanza generale di tutti i cittadini. La sottomissione gerarchica, rispetto alla legge e alla volontà collettiva, l'identità dell'individuo con i principi regolatori dello Stato sono stati, per un lungo periodo, gli aspetti di maggior rilievo da verificare e da monitorare anche per mezzo dei metodi di valutazione.

L'esercizio di ruolo del funzionario assume, nella concezione della burocrazia pubblica, la sua forma più completa grazie al principio di **competenza d'autorità definite**, disciplinata da leggi e da regolamenti in grado di stabilire una divisione dei doveri e dei poteri d'ufficio e l'adempimento continuativo dei compiti così definiti. Al principio di competenza d'autorità seguono quello della gerarchia (ossia da un sistema rigido di sovra e subordinazione degli organi d'autorità con potere di controllo); del segreto d'ufficio e della conservazione di tutti gli atti relativi; della minuziosa preparazione specializzata; dell'esercizio di un'attività a tempo pieno. Il ruolo è una professione che richiede un corso di studi predeterminato; prove di qualificazione per entrare e per il passaggio di mansioni; dovere di fe-

(1) E' forse questo il significato vero del termine di "privatizzazione del rapporto d'impiego". Termine che non significa il passaggio a proprietà privata del servizio pubblico o l'introduzione di regole di mercato nella gestione delle amministrazioni e dei rapporti di lavoro ma, in primo luogo, di secolarizzazione del ruolo del pubblico dipendente. Il venire a meno, in tutto o in parte, della separazione tra diritti del lavoratore pubblico e quelli del privato era d'altronde già fenomeno in corso da tempo, senza aspettare il decreto legge n°29 del 1993. Basti pensare all'espandersi del Welfare State, durante i governi del Centro Sinistra, con l'immissione nell'organico dello Stato di professioni o semi professionisti con un'etica del servizio al pubblico, inteso quest'ultimo come utente o come persona e non come servizio allo Stato e alla collettività nazionale. O al ruolo svolto dall'impiego pubblico come concomitante risolutore della disoccupazione, non solo intellettuale, in un paese, agli inizi degli anni '60, ancora arretrato e in cui l'industria non riusciva ad assorbire interamente le quote di forza lavoro espulse dai settori tradizionali. Espansione rilevante dell'occupazione nel pubblico impiego che si sovrappone al personale burocratico tradizionale, ne diminuisce la coesione interna, i valori di riferimento ed estende il principio delle decisioni bilaterali inerenti i rapporti d'impiego con la prassi e la

deltà all'ufficio che si manifesta nella lealtà ad uno scopo obiettivo e impersonale (quello perseguito dallo Stato), dall'obbedienza ai ruoli superiori e non alle specifiche persone che li ricoprono. La valutazione è di tipo universale perché si riferisce spesso a criteri onnicomprensivi del diritto pubblico; per questa ragione è considerata di tipo neutro, non dipendente da interessi e vantaggi specifici ma dalle norme e dalle leggi; leggi e norme che richiedono una completa identità con il servizio pubblico richiesto e condizioni di status distinte dalla dimensione comune di tipo privato.

Il metodo formale più di recente adottato dopo una crisi dei principi e delle identità tradizionali e con la privatizzazione del rapporto di lavoro ha invece finalità più specifiche e non coinvolge, come spesso si ritiene, l'intera complessità dei valori dell'amministrazione pubblica e la stessa personalità dell'individuo (1). La finalità della valutazione dipende in questo caso dagli obiettivi di **ciascuna** amministrazione, dall'ambito specifico e locale, dal modo in cui è esercitata la prestazione, dal tipo di complessità e caratteristiche del lavoro. Proprio per questa ragione è stata vista da molti dei nostri funzionari e dirigenti non più un'azione di tipo neutro; che non soggiace interamente a criteri universali dettati dalla legge, ne ha caratteristiche d'uniformità per tutta l'amministrazione, che si rifanno interamente al principio dell'autorità impersonale della gerarchia. L'amministrazione adesso riconosce come aspetto centrale, del suo modo di esistere, il servizio all'utente e individua nello scambio prestazione retribuzione lo strumento necessario per aumentare l'efficienza e l'efficacia amministrativa, invece che riferirsi ai soli principi di fedeltà al bene collettivo e alla gerarchia delle leggi.

In questo modo l'amministrazione riconosce una propria razionalità limitata nell'esercizio delle informazioni, di risorse, di comunicazione, di rapporti di fiducia e lealtà che condizionano l'esercizio del suo ruolo ed il grado d'influenza della sua prestazione. L'amministrazione non dà più certezze, essa anzi riconosce, con la pratica degli incentivi economici, una distinzione tra fini organizzativi e moventi individuali. Si riconosce, per

usare una tesi forte per la burocrazia pubblica enunciata a partire dai primi decenni del secolo scorso da Barnard, che il fine dell'organizzazione in se non ha significato per l'individuo, a questi preme in primo luogo il "trade off" tra le proprie aspettative e ciò che l'organizzazione offre: tipo di lavoro o prestazione professionale, il tipo di rapporto d'impiego, il grado di socializzazione e di riconoscimento delle attività svolte. Sempre secondo Barnard la mediazione tra questa separazione costituisce in questo caso il problema di fondo della funzione del vertice esecutivo, esso è risolto nell'economia degli incentivi, non solo materiali ma anche di tipo immateriale, quale il riconoscimento delle prestazioni, la sicurezza dell'occupazione, e così via (Barnard 1938).

Questo riconoscimento esplicito dei limiti di razionalità e della separazione tra missione istituzionale e interessi individuali, costituisce uno, se non il principale movente, della valutazione oggi. Riconoscimento di un ambito più limitato da un lato, ma più flessibile e aperto dall'altra. La valutazione è finalizzata al miglioramento dei risultati e dei comportamenti e al potenziamento, attraverso l'apprendimento, delle risorse umane disponibili. La sua finalità è infatti più interessata a promuovere processi di miglioramento della prestazione e delle capacità, oltre che del reddito individuale, che ha definire e verificare l'identità e la lealtà gerarchica all'astrattezza della norma o della legge per cui si rende, in modo imprescindibile il ricorso esclusivo, in caso di "giudizio negativo" il ricorso ai soli provvedimenti di tipo disciplinare. Il ruolo della gerarchia e la sua discrezionalità sono più circoscritti, la verifica non avviene su valori assoluti ma su ambiti specifici. I giochi di potere e di clientela non sono per questo annullati, ma possono nel diverso network di regole, essere per questa ragione, più trasparenti e discussi.

I METODI D'INDIVIDUAZIONE DELLE COMPETENZE.

La valutazione delle competenze è, in questi ultimi anni tra i sistemi adottati, quella più diffusa perché sembra, a molte amministrazioni, semplice e malleabile nell'applicazione. Più di

diffusione, anche nel settore pubblico, della contrattazione collettiva (Cassese 1991).

altre si adatta a valutare prestazioni di servizio in ambienti in cui è, del tutto o in parte, difficile definire a priori la natura del risultato sia per l'assenza di strumenti di gestione sia per l'estrema variabilità del prodotto servizio. Tra i metodi più sopra individuati, la valutazione delle competenze è anche quella che però può incorrere in ampi margini d'errore e consentire risultati incompleti per grado d'efficacia e di legittimazione.

Molte amministrazioni hanno introdotto in modo piuttosto disinvolto la valutazione delle prestazioni per mezzo delle competenze; senza adeguato supporto metodologico, e senza considerare gli obiettivi, i ruoli, la cultura, attraverso un coinvolgimento dei membri dell'amministrazione. In questo modo molte amministrazioni rischiano di ripristinare un sistema che può essere assimilato alle **note di qualifica**; sistema adottato nel passato, sino agli anni '60, costruito su un modello statutale e autoritario, costruito per legittimare il potere unilaterale della gerarchia amministrativa.

Alle note di qualifica premeva legittimare il giudizio del superiore sul subordinato, anche e indipendentemente dai risultati e dalla prestazione. Sia questo modello che quello delle competenze hanno come indicatori i comportamenti individuali, ma mentre le note di qualifica si riconoscono in un modello gerarchico che si richiama alla completa identità dell'individuo con lo Stato e la funzione pubblica, e individua comportamenti onnicomprensivi dell'agire individuale, il modello delle competenze scaturisce da un processo d'analisi che riconosce l'autonomia della prestazione professionale e del risultato prestato rispetto ai vincoli di tipo giuridico legali. Obiettivo prioritario dei moderni modelli di competenza, proprio per le ragioni suddette, è quello di stabilire un sistema condiviso di valutazione basato innanzitutto sull'interazione tra soggetti, aspetto quest'ultimo spesso dato per scontato dai metodi tradizionali (anche in molte delle attuali versioni) e per i quali non si ritiene necessario attivare alcun tipo di implementazione sociale se non quella disciplinare.

Nelle note di qualifica e in generale nella tradizione burocratica pubblica, chi aveva l'onere della valutazione agiva princi-

palmente sull'acquisizione dei comportamenti individuali ai valori e ai principi dell'etica del funzionario come rappresentante pubblico. Con il sistema per competenze il valutatore dovrebbe invece valutare comportamenti circoscritti dagli obiettivi e dai risultati da conseguire, individuare come migliorare la prestazione del proprio collaboratore suggerendo l'apprendimento di competenze appropriate al tipo di servizio senza coinvolgere l'intera personalità di chi è soggetto ad un processo di valutazione.

In altre amministrazioni si è data, invece, attenzione maggiore alle metodologie di progettazione e implementazione di un sistema di valutazione per competenze. I risultati di mantenimento e stabilità nel tempo e di legittimazione del sistema, sono, infatti, dipendenti dal come si definiscono le competenze e da come si valuta. Le fasi di progettazione hanno un valore non secondario su quelle più operative, da come si definiscono i contenuti si possono già definire alcune caratteristiche qualificanti della valutazione, quali ad esempio la trasparenza, il grado di socializzazione delle conoscenze, in particolare tra i valutatori, il tipo e grado di condivisione.

In tutti questi casi il dibattito si è concentrato sul tipo metodo da utilizzare; se utilizzare modelli e procedure standard oppure se procedere in modo empirico, se costruirle a tavolino o se espressione di un metodo d'analisi specifico. Un esempio di procedura standard è quella illustrata dalla ricerca di Rischard Boyatzis: "The competent managers; a model for effective performance". In tale metodo le competenze sono il risultato di un'analisi, esse sono individuate attraverso comportamenti specifici in modo da rendere possibile una rilevazione e una loro verifica empirica.

Secondo questa metodologia una buona prestazione (il comportamento verificato empiricamente) è formulata grazie a tre fattori: le caratteristiche dell'individuo, quelle della posizione o ruolo e quelle dell'ambiente organizzativo. Tali fattori danno origine a **comportamenti specifici** che determinano l'efficacia della prestazione. Questi comportamenti si traducono in competenze e la definizione di un catalogo standard costruito

(2) Nella sua ricerca Boyatzis prevede più stadi: verifica e analisi dei risultati ottenuti, individuazione dei ruoli (o delle posizioni) e loro principali caratteristiche, analisi dei comportamenti efficaci attraverso interviste sui principali accadimenti, definizione delle competenze distintive e di quelle di soglia. Le interviste comportamentali (behaviour event interview), di solito utilizzate per individuare le competenze dei dirigenti, sono effettuate su un campione composto da un lato da coloro che sono considerati come "best performance" (possono essere indicati come tali dal vertice amministrativo o dagli stessi colleghi) e dall'altro, da un gruppo di controllo composto da altri dirigenti. All'intervistato è richiesto di raccontare come si è comportato in due o tre eventi di successo e in altrettanti d'insuccesso; il testo viene ritrascritto, analizzato, discusso da un gruppo di progettazione (di solito costituito da membri dell'organizzazione aiutati da un esperto). Il risultato consiste nell'individuazione e descrizione di comportamenti ricondotti ad alcune competenze chiamate distintive, quelle rilevate sui "best performance", e di soglia (comuni a tutto l'ambiente), rilevate principalmente sul gruppo di controllo.

sulla base di analisi condotte in contesti organizzativi tra loro diversi. Le competenze così definite non possono essere individuate senza il coinvolgimento diretto degli attori. Tale tipo di coinvolgimento può avvenire in modo indiretto attraverso un'analisi basata su interviste comportamentali o in modo diretto in gruppi di lavoro di analisi dei comportamenti organizzativi più efficaci, per poi risalire e definire le competenze richieste. Le due modalità possono essere usate congiuntamente (2).

Questa breve e sommaria descrizione consente di rilevare come il metodo delle competenze si differenzia dai metodi tradizionali (in particolare utilizzati nella pubblica amministrazione) di valutazione dei comportamenti o delle capacità da un lato, mentre dall'altro mette in risalto l'utilizzo di riferimenti standard, come il catalogo delle competenze. Il superamento dei metodi di valutazione sui comportamenti propri delle note di qualifica avviene **grazie al numero di variabili che sono prese in considerazione** (attitudini individuali, attività e risultati della posizione, ambiente organizzativo) nel definire le competenze, **al coinvolgimento** diretto e indiretto dell'ambiente, alle caratteristiche analitiche del metodo di analisi adottato. Da alcuni critici e da altre esperienze sono evidenziate alcune perplessità per tutti quei casi il cui procedimento avviene con partecipazione indiretta (interviste) e con l'utilizzo di cataloghi predefiniti. Secondo queste critiche gli standard di competenza indicati nel catalogo possono sovrapporsi al contesto locale e negare quelle effettivamente presenti. Questo rischio aumenta quando le società di consulenza fanno un uso ripetuto, in più amministrazioni, degli stessi standard.

Una risposta agli standard sta nei metodi costruiti artigianalmente grazie anche ad una partecipazione diretta dell'ambiente con o senza il contributo della consulenza. Invece dei ricorsi ai cataloghi si preferisce, in questo caso, procedere **con rilevazione diretta attraverso gruppi di lavoro e senza competenze predefinite**. I risultati potranno essere meno rigorosi, ma, secondo alcuni non eterodiretti da un linguaggio e da una cultura estranea alla specifica amministrazione. Il rischio di questa seconda ipotesi è che in non pochi casi le produzioni

“casalinghe” debordano in una progettazione sbrigativa che non può, alla fine che richiamarsi alla gerarchia come unica fonte di progettazione, di verifica delle competenze, con i limiti più sopra ricordati a proposito delle note di qualifica.

Entrambi questi aspetti presentano di conseguenza i loro limiti e opportunità. I modelli e le procedure standard sono considerati efficaci in quanto si rifanno a sperimentazioni e a studi da tempo formalizzati evidenziano concetti e fasi di analisi e d’implementazione. Per le amministrazioni, ma anche per la consulenza modelli standard prefigurano un percorso, una definizione rigorosa della terminologia del linguaggio e anche della stessa tipologia di competenze da attenersi. Spesso manca alle amministrazioni un supporto metodologico rigoroso; accade ad esempio, se non esiste alcun aiuto di questo tipo, che la competenza sia descritta in poche parole ne trovi degli indicatori o una casistica di comportamenti che meglio la definiscano e permettano una percezione comune oltre che condivisa dello stesso fenomeno. Proprio per queste ragioni le metodologie standard danno maggiore sicurezza a chi si assume la responsabilità o più semplicemente partecipa al processo di progettazione ed implementazione del modello e del sistema di valutazione delle prestazioni.

I metodi più empirici, quando ben applicati, sono forti dei limiti di rigidità dei modelli e procedure standard, hanno maggiore possibilità di radicarsi nella cultura amministrativa, di seguire procedimenti forse meno complessi ma in grado di tenere conto dei limiti e del tipo e grado d’apprendimento del sistema da parte degli attori coinvolti. Sono inoltre in grado di garantire maggiore coinvolgimento di questi ultimi e d’essere più flessibili rispetto ai problemi tecnici e di legittimazione che insorgono nell’implementazione del sistema, non solo sul breve ma anche sul medio periodo.

ALCUNE OSSERVAZIONI.

Molte delle resistenze e delle perplessità che sono all’origine delle difficoltà ad una completa ed efficace diffusione dei metodi di valutazione sembrano dovute alla genesi autoritaria del-

la valutazione nel pubblico impiego. Quanto più sopra richiamato non ha fatto altro invece che mettere in evidenza **le possibili opportunità**, diverse da quelle tradizionali, di uno sviluppo della valutazione: richiamo ad un metodo in un contesto in cui la selezione, in mancanza di un sistema formale, è comunque e sempre esercitata; il richiamo a criteri o punti di riferimento circoscritti alla prestazione, alle attitudini esercitate da un individuo in un ambiente e in un ruolo specifico e non un giudizio sulla personalità individuale nel suo insieme; uno stile di direzione che si richiama non ad un'autorità onnicomprensiva ma ad una razionalità limitata; un'obiettività della valutazione che può essere tale solo grazie al coinvolgimento e alla condivisione del metodo adottato.

Di qui l'importanza delle competenze come metodo. Secondo i manuali del management moderno, sono le competenze, innanzitutto quelle della dirigenza (come stile di direzione), che permettono di individuare in larga parte le capacità d'utilizzo del capitale umano. Per questa ragione è necessario domandarsi quale tipo di persona e quali i comportamenti necessari per gestire un'organizzazione. Non è necessario definire, cosa il dirigente deve sapere, ma anche cosa deve saper fare e come deve "muoversi" nell'esercizio del ruolo. Ogni supervisore ha una sua implicita teoria di gestione, e tra quella dichiarata e l'effettiva non sempre esiste coincidenza. In questo modo si riconosce che il supervisore ha propri limiti, non è in grado di garantire efficacia ed equità senza un metodo d'individuazione delle capacità e dei comportamenti. Il sapere formale, come criterio selettivo ha un ruolo secondario; il vero problema delle amministrazioni non è la mancanza di conoscenze ma l'incapacità di utilizzarle; diplomi o lauree o altri titoli di selezione in entrata non sono da soli in grado di garantire una buona prestazione.

Per la pubblica amministrazione, quando questi sistemi sono applicati ai ruoli apicali dell'amministrazione, si riconosce la necessità di avviare un processo di gestione delle risorse umane che parta dalla dirigenza stessa, che quest'ultima deve apprendere, che le capacità di chi dirige, non stanno solo nella

specializzazione delle conoscenze delle discipline amministrative, a cui spesso si riconduce il modello classico di riferimento. Il miglior specialista (ad esempio quello amministrativo) non è necessariamente il miglior manager, a quest'ultimo vanno invece attribuite competenze e capacità diverse, e queste capacità non sono date in natura, ma incrementate attraverso processi di verifica e apprendimento. L'autoregolamentazione del funzionario assume in questo modo una finalità specifica e non coinvolge l'insieme della sua personalità individuale; il riconoscimento non va a come individuo si presenta, ad uno standard pubblico che definisce anche uno stile di vita e di comportamento generale, ma va alle capacità dimostrate nello specifico ruolo, o posizione, o nell'attività svolta per conseguire i risultati richiesti e conseguiti.

Il significato di competenza è oggetto di costanti precisazioni che hanno un'importanza non secondaria sul piano operativo e permettono di distinguerla da eccessive generalizzazioni che la vedono o come espressione delle capacità individuali indipendente dal contesto in cui sono esercitate o come esclusive capacità richieste solo dall'amministrazione senza tenere conto del patrimonio di caratteristiche individuali e prassi comuni da cui è composto la comunità del personale dirigente e in generale dell'insieme delle persone che appartengono ad una amministrazione.

ALCUNE REFERENZE

Barnard C.J. 1938 *The function of executive. Organisation and management*. Harvard Univ. Press; trad. italiana, *Le funzioni del dirigente. Organizzazione e direzione*, Utet, 1948.

Bordogna L. 2002 *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni; un'indagine sul quadriennio 1998 - 2001*", Quaderni Aran 12, Franco Angeli.

Boyatzis R. 1981 *The competent manager. A model for effective performance*. Harvard Univ. Press

Cassese S. 1983 *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino.

Cananzi G., *Turn over e carriere in alcuni comparti della Pubblica Amministrazione: il periodo 1997-2002* in Bordogna (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni; un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Quaderni Aran, Franco Angeli 2002, 93-106.

Della Rocca G., Rampino L., 2000, *Prima della contrattazione integrativa, rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995 - 1998. Rapporto a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica* Rubbettino.

Della Rocca G., Rampino L., Bulgarella M., 2001, *Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa*, Formez.

Della Rocca G. 2001 *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni. Esperienze e materiali. Rapporto a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica* Rubbettino.

Ferraresi F. 1980 *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino.

Jackall R. 1989 *Moral Mazes; the word of corporate managers* Oxford University press, edizione italiana 2001 *Labirinti Morali* Comunità.

Rusciano M. 1978 *Il pubblico impiego in Italia*, Il Mulino.