



Università Ca' Foscari – Venezia

L'ORGANIZZAZIONE FA LA DIFFERENZA?

IX Workshop dei Docenti e dei Ricercatori di Organizzazione Aziendale

7 – 8 Febbraio 2008

Track: Istituzioni, tecniche e contingenze economiche: cosa fa la differenza?

**PRINCIPALI, AGENTI E VALUTAZIONE DELLA
PRESTAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

MAURIZIO DECASTRI

Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

maurizio.decastri@uniroma2.it

DEBORA TOMASI

Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

debora.tomasi@uniroma2.it

1. Introduzione

Si ha una “relazione di agenzia” quando un soggetto (il principale) delega ad un altro soggetto (l’agente) il potere discrezionale di svolgere per proprio conto e nel proprio interesse un determinato compito (Jensen, Meckling, 1976) sulla base delle specifiche competenze da quest’ultimo possedute. Come noto, questo tipo di relazione comporta una particolare attenzione sul delicato rapporto che viene a crearsi tra le due parti, tenendo in considerazione il fatto che il delegato può mettere in atto comportamenti opportunistici dovuti alla difficoltà (o impossibilità) da parte del principale di valutazione diretta dei suoi comportamenti o per l’asimmetria informativa esistente tra i soggetti. I due mezzi a disposizione per fare in modo che l’agente operi effettivamente negli interessi del principale sono: a) ricorso a un sistema di incentivi contingenti ai risultati; b) predisposizione di sistemi di controllo della performance (Williamson, 1973, Galbraith, 1976, Grandori, 1995). In particolare, in quest’ultimo caso, è necessario focalizzare l’attenzione sui comportamenti agiti e/o sui risultati raggiunti.

Nella Pubblica Amministrazione i soggetti coinvolti nella relazione di agenzia sono i dirigenti che assumono il ruolo di agenti delegati dai cittadini-principali di gestire i beni pubblici appartenenti alla collettività. Anche in questo caso, in modo più marcato rispetto al settore privato, i cittadini-principali non hanno la possibilità di controllare direttamente l’operato dei dirigenti a causa di una serie di fattori che contribuiscono a creare elevati costi di agenzia, in particolare:

- i cittadini non hanno a disposizione strumenti efficaci per fornire il proprio feedback e orientare l’operato del proprio agente; possono soltanto, in sede di elezioni (politiche e amministrative) esprimere il proprio assenso o dissenso per l’operato di coloro a cui hanno delegato il potere di controllo;
- gli oggetti di valutazione (su cosa valutare esattamente i dirigenti) sono caratterizzati spesso da una elevata ambiguità che rende, quindi, ancora più complesso il momento della valutazione: non sempre c’è una chiara esplicitazione da parte della Pubblica Amministrazione dei risultati che intende perseguire e delle modalità con cui farlo;
- il flusso di informazioni tra le tre parti è spesso difficoltoso e poco trasparente, tanto da configurarsi un chiaro fenomeno di asimmetria informativa.

Per queste ragioni, la valutazione della prestazione dei dirigenti pubblici può divenire uno degli strumenti più efficaci di “guida” del comportamento degli agenti da parte del principale. La Pubblica Amministrazione assume impegni nei confronti dei cittadini-principali e vi fa fronte istituendo ed organizzando i servizi pubblici; per garantire ai cittadini che i servizi siano resi al livello qualitativo desiderato, la Pubblica Amministrazione deve valutare l’operato dei propri dipendenti: i sistemi di valutazione sono inseriti, seguendo la logica dell’agenzia, su richiesta e per conto dei cittadini-

principali. Collegando gli esiti della valutazione ad un sistema di incentivi, si persegue poi l'obiettivo di orientare i comportamenti (Jensen, Meckling, 1976) dei singoli e di accrescere l'efficacia complessiva dell'amministrazione.

In considerazione del quadro teorico di riferimento sopra accennato e dei temi rimasti aperti, si è deciso di impostare un progetto di ricerca per cercare di comprendere meglio alcuni aspetti che riguardano la relazione tra principali e agenti nella Pubblica Amministrazione. In particolare ci si è chiesti a quali condizioni i sistemi di valutazione possono essere uno degli strumenti che il principale ha a disposizione per guidare e controllare l'azione dell'agente nella Pubblica Amministrazione.

La ricerca è partita dallo studio della letteratura organizzativa in tema di: teoria dell'agenzia, sistemi di gestione del personale e teorie della valutazione. Le ipotesi conseguenti alla domanda di ricerca sono state verificate sul campo nell'arco di 18 mesi.

2. La ricerca

La ricerca ha avuto ad oggetto diverse Pubbliche Amministrazioni che hanno introdotto sistemi di valutazione del lavoro e, in particolare, sistemi di valutazione della prestazione. In totale sono state analizzate trentadue Pubbliche Amministrazioni di diversi livelli (centrali e locali) e per ognuna sono stati individuati: le origini e le caratteristiche dei sistemi, i soggetti protagonisti del processo di valutazione, l'oggetto della valutazione e il processo nelle sue fasi principali.

In particolare la ricerca si è articolata nelle seguenti fasi:

- 1) analisi del percorso che ha portato all'introduzione del sistema di valutazione della prestazione. Come noto, l'introduzione di sistemi per valutare la prestazione dei dirigenti pubblici è prevista dalla legge (D.lgs. 286/99), nonostante ciò l'applicazione del dettato normativo non è stato recepito da tutte le Pubbliche Amministrazioni. Al contrario spesso si è verificata una situazione di scetticismo e di non accettazione della logica della valutazione che ha portato ad un panorama piuttosto variegato in cui alcune Pubbliche Amministrazioni ancora oggi (a distanza di otto anni!) non hanno introdotto tali sistemi; alcune lo hanno fatto, ma solo su carta, senza alcuna reale applicazione; altre hanno importato sistemi "copiandoli" da realtà diverse non riuscendo, di fatto, a integrarle nel proprio modo di operare; altre che, di contro, hanno studiato ad hoc e realizzato dei sistemi sofisticati che possono essere di esempio per altre Pubbliche Amministrazioni. Per tutti questi motivi abbiamo ritenuto importante analizzare anche il background e la dimensione culturale, indagando quale fosse stato il percorso seguito e individuando quali soggetti avessero spinto la realizzazione e l'introduzione di sistemi di valutazione (per esempio il ruolo dei sindacati, dei dirigenti valutati, dei vertici politici, degli amministratori).

2) Raccolta documentale. Per comprendere le caratteristiche di ciascun sistema è stato necessario raccogliere e analizzare tutti quei documenti (circolari, normative,...) che, in varie fasi e in vario modo, hanno portato all'introduzione del sistema di valutazione e che ne regolano il funzionamento. In particolare sono state raccolte le schede di valutazione utilizzate e, ove presenti, i manuali del valutato e del valutatore.

3) Interviste ai soggetti coinvolti. In totale sono state intervistate più di 100 persone tra valutati, valutatori e personale che ha progettato il sistema di valutazione e ne ha curato l'introduzione.

4) Individuazione e descrizione degli elementi costituenti i sistemi di valutazione. Sulla base dei documenti a disposizione e delle interviste effettuate, è stato tracciato un "profilo" di ciascun sistema di valutazione dettagliando i seguenti elementi: oggetto di valutazione, soggetti coinvolti, processo, finalità principali perseguite, processo di cambiamento che ha accompagnato l'introduzione del sistema.

3. I risultati raggiunti: le condizioni di efficacia dei sistemi di valutazione nella relazione principale-agente

Alla luce di quanto esposto, la ricerca ha consentito di individuare una serie di elementi che consentono di leggere ed analizzare i diversi sistemi di valutazione utilizzati nelle Pubbliche Amministrazioni e di esprimere una valutazione critica sulla loro efficacia; gli elementi che permettono di giungere a tale valutazione sono proposti per la definizione di un modello di progettazione dei sistemi di valutazione della Pubblica Amministrazione. Per ciascuno degli aspetti identificati, sono descritte le condizioni necessarie per consentire un buon livello di efficacia del sistema di valutazione. Tali condizioni – sulla base dei concetti teorici e delle esperienze di ricerca empirica – possono essere considerate preliminari all'efficacia dei sistemi di valutazione progettati e realizzati. Si reputa che, laddove tali condizioni siano rispettate, siano elevate le probabilità che sia alta l'efficacia del sistema; in altri termini, le distanze tra le condizioni proposte e la situazione in essere, danno una buona indicazione di completezza e di validità del sistema considerato.

Le condizioni di efficacia fanno riferimento a:

- gli strumenti, il cosiddetto "hardware";
- l'oggetto di valutazione, ossia ciò che viene preso in considerazione per giungere al giudizio di prestazione;
- le finalità del sistema, vale a dire gli obiettivi che si intendono raggiungere tramite il processo di valutazione (incentivazione, sviluppo, chiarezza organizzativa);
- le competenze e il processo di cambiamento, ossia il versante "soft", quello che consente al sistema di "vivere" e di funzionare effettivamente;

- la connessione tra gli obiettivi dei principali e gli obiettivi degli agenti.

I parametri presi in considerazione per misurare l'efficacia dei sistemi di valutazione della prestazione sono:

- il giudizio dei soggetti coinvolti nel processo di valutazione (valutati, valutatori e progettisti). Dalle informazioni raccolte grazie alle interviste realizzate e al questionario sottoposto, è stato rilevato se e quanto il sistema di valutazione avesse un'influenza positiva e un'utilità in termini di miglioramento delle modalità di lavoro e dello sviluppo delle competenze;
- la differenziazione e l'articolazione delle valutazioni a fine processo; l'ipotesi sottostante è che i sistemi di valutazione efficaci producano giudizi selettivi ed esplicitati in modo esaustivo;
- una valutazione positiva da parte dei cittadini; nella più parte dei casi, in mancanza di altri strumenti di esercizio della *voce*, ci si riferisce al momento delle elezioni e, conseguentemente, alla conferma dell'assetto politico dell'Amministrazione.

Di seguito sono illustrate le condizioni di efficacia che la ricerca ha consentito di individuare.

3.1. Gli strumenti

Per “strumenti” si intendono:

1. la modulistica utilizzata per raccogliere e sistematizzare le informazioni che contribuiscono alla definizione della valutazione finale;
2. le procedure che il valutato ed il valutatore devono seguire per un corretto svolgimento del processo;
3. i manuali per il valutato ed il valutatore.

Uno degli elementi di successo consiste nel poter disporre di una strumentazione nel contempo “snella” e “sostanziosa”; da un lato, non deve creare duplicazioni di informazioni e quindi un inutile appesantimento del lavoro sia del valutato (che deve reperire le informazioni e compilare i relativi fascicoli), sia del valutatore (che deve selezionare le informazioni utili per esprimere un giudizio sulla prestazione del valutato). In tale ambito, particolare rilievo in qualità di fattori facilitanti sono la qualità e le prestazioni dei sistemi informatici disponibili. Dall'altro, una strumentazione troppo snella rischia di perdere quelle caratteristiche di guida del processo che consente di garantire al sistema la riduzione al minimo degli spazi di soggettività e consente al valutato l'espressione di giudizi personali che minano il sistema alle fondamenta. Al limite e in modo provocatorio, meglio l'estrazione a sorte piuttosto che far finta di valutare con sistemi semplici, poco impegnativi, ma arbitrari.

Come noto, uno dei principali punti deboli dei sistemi di valutazione è l'eccessiva libertà di comportamento e di giudizio date al valutatore e la trasformazione della soggettività in arbitrio. L'arbitrio diviene rapidamente un motivo di "scollamento" delle persone dal sistema, lo svuota e lo trasforma in procedura solo formale. La soggettività è certamente una caratteristica connaturata alla valutazione (a differenza della misurazione, ove invece troviamo una unità di misura socialmente condivisa); un giudizio sulla prestazione di una persona non può che essere in qualche modo soggettivo e non se ne deve aver timore. L'essenziale è che sistema e strumenti siano tarati per escludere o limitare l'arbitrio e, a tal fine, sistema e strumenti non possono che essere complessi e sofisticati quanto il fenomeno preso in considerazione e studiato. Altro è costruire un sistema complicato, inutilmente e artificialmente complesso. Gli strumenti di valutazione, quindi, devono assolutamente essere in grado di garantire la riduzione degli spazi di soggettività, limitare o annullare l'arbitrio e favorire una sostanziale omogeneità di giudizio tra luoghi e tempi differenti, ossia deve poter creare le condizioni affinché valutatori diversi, da un lato, o lo stesso valutatore in tempi diversi, dall'altro, giudichino in modo simile prestazioni analoghe.

Tale obiettivo è ovviamente raggiunto se il sistema "funziona" nel suo complesso; gli strumenti, nel caso specifico, aiutano se la scheda prevede tutte le informazioni necessarie per contestualizzare la prestazione (che non è un dato assoluto giudicabile "a priori") e le procedure e il manuale contengono, soprattutto, il significato condiviso dei termini utilizzati, le linee guida per correlare risultati e comportamenti al giudizio sulla prestazione e per determinare le conseguenze sia sull'aspetto premiante, sia sui gli interventi formativi.

3.2. L'oggetto della valutazione

L'oggetto della valutazione, ossia ciò che si valuta, deve essere il più completo possibile e comprendere sia i risultati conseguiti, sia le modalità comportamentali con cui si sono raggiunti tali risultati, anche in relazione al dettato normativo (D.lgs. 286/99 art. 5 comma 1) che recita "Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le *prestazioni* dei propri dirigenti, nonché i *comportamenti* relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative)".

L'osservazione dei soli risultati, da una parte, non limita come necessario la soggettività del soggetto valutatore ma, soprattutto, copre solo parzialmente e, spesso, in modo insufficiente l'area di significatività della valutazione, rendendo necessaria la considerazione dei comportamenti agiti connessi al profilo di competenze di ruolo.

La valutazione deve, quindi, avere come oggetto:

- a) risultati qualitativi e quantitativi;
- b) comportamenti espressi;
- c) progetti, intesi come tutti quegli aspetti di innovazione/cambiamento all'interno dei singoli ruoli (questo aspetto ha, rispetto ai primi due, un carattere non stabile, nel senso che non sempre sono presenti aspetti di innovazione/cambiamento).

Per la misurazione di questi elementi è necessario individuare, in prima battuta, parametri ed indicatori che siano significativi e rappresentativi delle attività e dei risultati realizzati dal responsabile della posizione oggetto di valutazione (anche sulla base delle informazioni disponibili nel sistema di controllo di gestione). Particolare rilevanza ai fini della valutazione della prestazione è assunta dai due sistemi di direzione che sono considerati complementari al sistema di gestione del personale, ossia il sistema informativo e il sistema di controllo di gestione. Una verifica preliminare della qualità di questi due sistemi è già un buon indicatore della possibile efficacia del sistema di valutazione della prestazione.

Per quanto riguarda il versante innovativo del ruolo, è necessario indicare i progetti annuali e pluriennali affidati al titolare e i relativi indicatori di risultato.

Nell'ambito dell'oggetto di valutazione, la maggiore rilevanza è però da ascrivere ai comportamenti manifestati nell'esercizio del ruolo in quanto indicatori della presenza e, soprattutto, dell'utilizzo delle competenze. La valutazione delle competenze, oltre che essere voluta dalla legge, assume una particolare importanza nella Pubblica Amministrazione a motivo dei tempi (che spesso vanno oltre l'anno) in cui si esplicano gli effetti delle attività svolte e riducono così la significatività dei risultati annuali. In altri termini, per una parte, a volte non residuale, delle attività, il modo con cui esse vengono svolte è più rilevante del risultato parziale raggiunto.

Come noto le capacità non sono osservabili direttamente, è quindi tecnicamente scorretto valutare le capacità ai fini del giudizio sulla prestazione e, ancora ai fini della definizione delle condizioni di efficacia, un sistema che chiede ai valutatori di esprimere un giudizio sulle competenze dei valutati in modo diretto, come minimo suscita serie perplessità in termini di realizzabilità e rischia di essere teorico e restare sulla carta: quello che si dice "un buon sistema di valutazione, ma inapplicabile". La valutazione diretta delle capacità "è cosa da esperti" (psicologi del lavoro) e non è pensabile di diffonderla in modo ampio in sistemi organizzativi complessi. Il comportamento, invece, è valutabile: il comportamento è, in primo luogo, visibile e, inoltre, allorquando si manifesta, è un indicatore della presenza e dell'uso di capacità (mentre la non presenza del comportamento non è un indicatore di assenza della capacità). Il problema, quindi, diviene come individuare i comportamenti efficaci e correlarli con le competenze/capacità in modo

da permettere al valutatore di osservare i comportamenti ed esprimere un giudizio fondato sull'uso delle competenze durante il periodo sottoposto a valutazione.

Preliminare è, pertanto, la costruzione dei profili dei ruoli sottoposti a valutazione. Il profilo di ruolo è un documento che esplicita:

1. le macro attività tipiche del ruolo, che esprimono ciò che quel ruolo fa;

2. per ciascuna macro attività le “cose da fare” quotidianamente, ossia le attività assegnate, espresse in termini di espliciti e precisi (supporti, grado di autonomia o quali indicazioni di riferimento etc.);

3. per ciascuna attività i comportamenti agiti efficaci, vale a dire il modo in cui un dirigente dovrebbe agire per svolgere quella attività in modo “corretto”, dove per “corretto” si intende che promuove qualità per il sistema organizzativo;

4. le conoscenze, le esperienze e le capacità (e i valori...) che permettono di coprire bene quel ruolo (in quest'ultima fase è necessario coinvolgere dei terzi: un tecnico per le conoscenze e le esperienze; uno psicologo del lavoro per le capacità); si arriva a descrivere come deve essere “fatta”, cosa deve sapere e che esperienze professionali ha vissuto la persona che idealmente sarebbe perfetta per quel ruolo.

La costruzione del profilo di ruolo richiede una serie di passi che devono consentire di “fotografare” con un buon livello di precisione ciò che realmente accade laddove il ruolo è coperto con efficacia. In sintesi si devono seguire le seguenti fasi:

- intervista ai titolari della posizione;
- stesura del report (attività - comportamenti attesi, conoscenze, esperienze).
- “traduzione” delle attività in capacità e prima stesura del profilo di competenze;
- revisione delle attività, delle conoscenze e delle esperienze con il referente dell'organizzazione;
- stesura definitiva del report e del profilo di competenze del ruolo;
- approvazione del profilo da parte del referente.

I comportamenti di ruolo che ne risultano devono essere:

- concretamente attivabili, espliciti e riconducibili alle specifiche attività del ruolo;
- riferiti alle attività più significative (quelle che creano valore);
- costruiti come “rilevatori” di competenze, in quanto richiedono l'attivazione delle singole competenze (o di insiemi di esse) specifiche del ruolo;
- osservabili da parte del valutatore, anche grazie all'aiuto di indicatori e griglie di osservazione (ai fini della riduzione della soggettività).

3.3. Il processo di valutazione

Si parla di processo di valutazione e non semplicemente di “giudizio finale”, proprio perché la prestazione è un agire nell’arco del tempo che porta a dei risultati e la ricchezza degli effetti di guida organizzativa, motivazionali e di crescita professionale, è connessa alla buona condotta del processo più che all’esito conclusivo; in altri termini, tutte le fasi che conducono alla definizione del giudizio conclusivo sono rilevanti ai fini della buona riuscita di tutto il sistema di valutazione della prestazione.

Tra tutte, tre sono le fasi principali cui bisogna prestare particolare attenzione.

a) Definizione delle attese. È indispensabile chiarire nel modo più preciso possibile quali sono le attese dell’amministrazione nei confronti del valutato e quale è l’impegno su cui il valutato intende programmare la propria attività e di cui si sente responsabile. Questa fase è altresì rilevante per la conoscenza il più possibile completa del contesto in cui avviene la prestazione e ai fini della definizione delle risorse necessarie (strumentali, economiche, personali, di competenze, di potere, ecc.) per il perseguimento degli obiettivi stabiliti.

b) Osservazione. È la fase in cui il valutatore deve poter osservare la prestazione del titolare della posizione oggetto di valutazione. Si tratta di una fase piuttosto critica, poiché l’osservazione avviene proprio mentre il valutato sta svolgendo la propria prestazione, potrebbe essere influenzato dalla presenza del valutatore e, di conseguenza, apportare azioni correttive ai propri comportamenti, falsando in parte l’esito della valutazione. Per ovviare parzialmente ad una situazione di questo tipo, che può provocare distorsioni nell’espletamento della prestazione e nella definizione del giudizio da parte del valutatore, si può limitare il tempo di osservazione diretta e fare uso anche una osservazione indiretta, fatta cioè reperendo informazioni attraverso le persone che operano a contatto del valutato. In entrambi i casi è necessario definire e concordare sia le fonti di informazione, sia i momenti in cui queste informazioni possono essere reperite, sia le modalità con cui il valutatore le raccoglie. È necessario, in sintesi, che l’osservazione sia finalizzata, pianificata e registrata, ossia che esista un protocollo di osservazione esplicito e condiviso seguendo il quale, anche in questo caso, si possa limitare la soggettività del valutatore e addivenire a una raccolta di informazioni di qualità per una valutazione “solida”.

c) Colloquio di *feedback*. In questa fase il valutatore restituisce al valutato il proprio giudizio alla luce del confronto tra le attese definite e ciò che ha rilevato (risultati e comportamenti), tenendo conto della eventuale autovalutazione espressa dal valutato. È un momento di fondamentale importanza in cui il valutatore ed il valutato, congiuntamente, indagano ed analizzano le cause degli esiti – siano questi positivi o negativi – della prestazione. È probabilmente il momento più significativo del processo di valutazione, quello in cui valutato e valutatore giungono (o dovrebbero

giungere) a condividere le informazioni, il giudizio sulla prestazione e, soprattutto, le decisioni sul “dopo”. In particolare, un buon colloquio di *feedback* deve consentire di individuare le aree di miglioramento e gli interventi di sviluppo.

Se si considera l'intero processo di valutazione e le sue componenti, uno dei dati più evidenti è il notevole carico di lavoro che il valutato e, soprattutto, il valutatore devono inserire nel proprio tempo lavorativo; un'altra condizione di efficacia, pertanto, è la disponibilità dell'amministrazione a riconsiderare i carichi di lavoro.

3.4. Le finalità

Questo tema è un aspetto più strategico dell'intero processo di valutazione della prestazione che, per funzionare, deve porre attenzione a tre finalità:

- Finalità gestionale, per ricompensare in modo selettivo e motivare le persone.
- Finalità di sviluppo, per favorire il miglioramento e la crescita delle competenze richieste.
- Finalità organizzativa, per dare trasparenza e guidare i comportamenti necessari rispetto agli obiettivi complessivi dell'amministrazione, definendo in modo chiaro le “regole del gioco” che condurranno alla valutazione le attese da parte dell'organizzazione.

È possibile affermare con un buon livello di sicurezza che un sistema di valutazione che abbia solo finalità gestionali ha scarse possibilità di essere efficace o, meglio, rischia di essere costato molto sia in termini economici, sia in termini di sforzo e aver prodotto un risultato povero. Se la finalità unica – o nettamente prevalente – è la definizione del premio, il sistema di valutazione così come descritto in queste pagine risulta essere “sovradimensionato”.... Ciò vuol dire che il sistema valutazione della prestazione non è e non deve essere visto come un processo orientato prevalentemente a motivare le persone attraverso l'attribuzione di ricompense di varia natura (comunque orientate ad assegnare status e a creare classi di merito), ma piuttosto come un sistema volto a garantire trasparenza organizzativa e di fondamentale importanza per leggere e comprendere le esigenze di crescita e sviluppo delle persone.

3.5. Competenze e processo di cambiamento

Strumentazione, processo e finalità possono essere progettati e realizzati nei modi più sofisticati e corretti, ma il sistema di valutazione difficilmente sarà efficace se non si compie l'ultimo set di condizioni di efficacia, quelle legate alla costruzione di competenze di valutazione e alla conduzione del processo di change management.

L'introduzione di un sistema di valutazione della prestazione è – prima di tutto – un cambiamento organizzativo, un cambiamento di ampia portata, intenso e complesso e, come in tutti i cambiamenti, sono toccate tre caratteristiche “delicate e sensibili” dell'amministrazione:

- a) le competenze organizzative e delle persone;
- b) la cultura dell'amministrazione;
- c) il potere degli attori.

Come in tutti i cambiamenti organizzativi di una certa portata, sono da usare i principali strumenti a disposizione, ossia la comunicazione, la formazione e la gestione del percorso decisionale. È indispensabile che tutti gli attori che partecipano al processo di valutazione conoscano gli obiettivi di fondo, le logiche e le modalità operative del sistema. Gli esperti della comunicazione devono saper individuare meccanismi che permettano a tutti coloro che sono coinvolti di *conoscere*, *capire* e, se possibile, *condividere* il sistema di valutazione. Processi di valutazione che prendono avvio senza l'aiuto di attività di comunicazione riescono difficilmente a “entrare in circolo”.

Ancora più rilevante è l'impegno da affrontare, prevedere e realizzare sul fronte della formazione. Le attività di sviluppo e diffusione delle competenze di valutazione sono determinanti per il successo del cambiamento e richiedono un'attenzione molto elevata e notevoli risorse economiche e di tempo.

Gli obiettivi formativi da conseguire, di regola, sono:

- a) comprendere le finalità che l'organizzazione vuole perseguire attraverso il sistema di valutazione della prestazione;
- b) acquisire modelli e tecniche per la definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori;
- c) apprendere le modalità di identificazione e lettura dei comportamenti organizzativi;
- d) sviluppare capacità relazionali e di comunicazione finalizzate alla discussione degli obiettivi, esprimere valutazioni e proporre azioni di miglioramento;
- e) comprendere appieno le conseguenze gestionali che derivano dall'esito della valutazione (per esempio come gestire eventuali proposte di variazione del premio).

Particolare rilievo hanno le competenze dei valutatori, che devono essere messi in condizione di acquisire dimestichezza e familiarità con il sistema e con gli strumenti a disposizione. Sono infatti i valutatori “l'ago della bilancia” per la conquista della legittimazione del sistema, legittimazione che passa soprattutto da giudizi di fine processo percepiti come equi e assegnati omogeneamente nel tempo e nello spazio. È condizione importante per l'efficacia del sistema, l'organizzazione di un profondo percorso di apprendimento (un “master”, come in alcuni casi è

stato chiamato) finalizzato alla costruzione di competenze solide e omogenee e alla certificazione dei valutatori.

Infine, uno sguardo sintetico al tema potere, spesso volutamente non considerato per i risvolti delicati che gli sono propri, eppure è l'ingrediente che – tra tutti – assume la massima importanza, forse per la disattenzione, forse per l'approccio razionalistico che pervade l'amministrazione. Usando la terminologia degli autori francesi – maestri nel campo del cambiamento delle organizzazioni burocratiche (si veda, in particolare, Crozier, 1983) – l'azione prevale sulla progettazione, ossia l'agire politico degli attori che guidano il percorso di cambiamento consente agli strumenti di vivere, di entrare nella mentalità delle persone, di andare a comporre uno dei tasselli culturali, di essere accettati e impiegati correttamente nel quotidiano. In particolare, i veri artefici dei risultati positivi del progetto di change management devono saper governare con efficacia i due aspetti realmente delicati: (a) gli equilibri di potere tra ruoli interni all'amministrazione e tra questi e il sindacato e (b) le entropie e le fatiche dovute al cambiamento culturale. È nell'intreccio tra attenzioni ai ruoli di potere, ai ruoli negoziali e alle attese di valutati e valutatori che diviene possibile dare allo strumento di valutazione lo spazio per la sperimentazione e l'accettazione sostanziale. È dall'attenzione assegnata ai ritmi e ai tempi del cambiamento, ai segnali, ai comportamenti simbolici, alle parole e alle loro modalità di espressione che si riesce a evitare che il progetto sia travolto dalla classica onda della resistenza al cambiamento.

3.6. La connessione tra gli obiettivi del principale e gli obiettivi degli agenti

A queste condizioni di efficacia legate a elementi propri e "classici" dei sistemi di valutazione della prestazione, ne vanno aggiunte altre che tengono in considerazione la particolare relazione di agenzia tra cittadini-principali e dirigenti-agenti.

In particolare:

- tanto più c'è esplicitazione da parte di rappresentanti politici dei propri obiettivi e delle promesse elettorali che dovrebbero interpretare la volontà dei cittadini-principali, tanto più alta è l'efficacia dei sistemi di valutazione della prestazione;
- connessione tra il sistema di valutazione e il piano strategico definito dagli organi apicali dell'amministrazione. In tal senso, uno degli esempi più significativi rilevati nella ricerca riguarda la scuola (primaria e secondaria) dove il POF (Piano dell'Offerta Formativa) rappresenta un'importante fonte per definire gli oggetti di valutazione del Dirigente Scolastico;

- connessione tra il sistema di valutazione e il programma politico votato dai cittadini alle elezioni politiche e amministrative, in particolare presenza di parametri di valutazione legati al programma politico;
- l'efficacia aumenta laddove si riscontra la possibilità da parte dei cittadini di controllare l'operato dei propri agenti.

Queste due ultime condizioni risultano maggiormente verificate nelle Pubbliche Amministrazioni locali dove la vicinanza con gli amministratori e i dirigenti rende più semplice il controllo dei risultati raggiunti e dell'attuazione dei programmi politici.

4. Conclusioni

Il progetto ha permesso di identificare una parziale risposta alla domanda di ricerca da cui il lavoro ha preso avvio. I risultati raggiunti confermano che i sistemi di valutazione possono diventare un importante strumento nelle mani del principale per guidare e controllare le azioni dell'agente. A tal fine, la ricerca ha consentito di esplicitare le condizioni di efficacia che dovrebbero essere considerate ai fini della progettazione e della revisione dei sistemi di valutazione della prestazione, considerando il rapporto esistente tra cittadini-principali e dirigenti-agenti.

Non del tutto soddisfacenti sono, invece, le risposte che l'analisi empirica ha offerto in tema di traduzione ed esplicitazione della reale volontà dei principali; in questo ambito ci pare corretto affermare che teoria e realtà appaiono ancora distanti e che le categorie concettuali della teoria dell'organizzazione ancora non consentono di cogliere del tutto la complessità del rapporto principale-agente nella Pubblica Amministrazione.

Una possibile innovazione per completare il quadro concettuale e operativo oggetto della ricerca e che può consentire di ridurre l'asimmetria informativa tra principale e agenti potrebbe essere l'utilizzo di una sorta di Service Level Agreement (SLA) che regoli i rapporti tra le due parti in modo da definire i dettagli e le metriche di servizio che devono essere rispettate dal "fornitore" pubblico; si pensi ad esempio alle "Carte dei servizi", strumento di esplicitazione degli standard di servizio che ha introdotto una novità importante, benché scarsamente efficace perché usato in modo generico e quasi sempre privo di riferimenti quantitativi e "visibili" agli occhi del cittadino-principale. Inoltre, si potrebbero prevedere momenti ufficiali in cui l'amministratore pubblico comunica ai cittadini il livello di avanzamento e di realizzazione dei propri programmi, un SAL (Stato Avanzamento Lavori) periodico o un "cruscotto pubblico" attraverso cui i cittadini-principali possano controllare se e quanto i propri agenti stanno lavorando per soddisfare gli interessi della collettività. Per far questo è necessario, come detto anche precedentemente, l'esplicitazione dei programmi politici/di lavoro e dei parametri di riferimento in modo sufficientemente chiaro e

dettagliato (attività, progetti e relativi descrittori) che possano trovare un riscontro anche nei sistemi di valutazione della prestazione. In tal modo, questi sistemi potranno far propri sia gli impegni presi, sia gli indicatori di prestazione, non limitandosi ad essere “normali” strumenti di gestione del personale e divenendo un forte strumento di pressione verso i dirigenti: sistemi di valutazione come condizione di efficacia della relazione principali-agenti.

Bibliografia

AIROLDI G. (1980), *I sistemi operativi*, Giuffrè, Milano.

AIROLDI G., DECASTRI M. (1983), *Le funzioni di organizzazione in impresa*, Giuffrè, Milano.

ALVINO H. (2000), *Le competenze e la valutazione del capitale umano in Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino.

ANTONIONI D. (1996), *Designing an Effective 360 Degree Appraisal Feedback Process*, in “Organizational Dynamics”, vol. 25, n. 2.

AUTERI E. (1997), *Il management delle risorse umane*, Guerini, Milano.

AZZONE G., DENTE B. (1999), *Il nuovo sistema dei controlli nella pubblica amministrazione*, Etas, Milano.

BORGONOV E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

BROGLIO A. (1992), *Il sistema di valutazione delle prestazioni*, in G.Costa, *Manuale di gestione del personale*, Utet, Torino.

CACCIA L., OLMETTI S. (1997), *Riforma della dirigenza pubblica tra norme, contratti e prassi*, in *Azienda Pubblica*, n. 6.

CAFFERATA R. (2005), *Lezioni di economia e gestione delle imprese. Razionalismo economico e imperfezione dei sistemi*, Texmat, Roma.

CARINCI F., D'ANTONA M. (2000), (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

COSTA G. (1985), *Management pubblico*, Utet, Torino.

COSTA G. (1997), *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, Torino.

COSTA G. (a cura di) (1992), *Manuale di gestione del personale*, Utet, Torino.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1983), *Attore sociale e sistema*, Etas Libri, Milano.

D'AURIA, G. (2001), *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, Rivista bimestrale, Vol. IV, gennaio-febbraio, Giuffrè, Milano.

DECASTRI M. (1992), *La gestione del personale internazionale*, in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale*, UTET, Torino.

- DECASTRI M. (1999), *I sistemi di gestione del personale nella bancassicurazione*, in G. Cioccarelli (a cura di), *La bancassicurazione*, Guerini., Milano.
- DECASTRI M., HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R. (2006), *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- DECASTRI M., TOMASI D., (2005), *La valutazione della prestazione: costoso rito politico o strumento di convenienza organizzativa?*, in D. Bodega (a cura di), *Organizzare a misura d'uomo*, McGraw-Hill, Milano.
- DEL VECCHIO M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Egea, Milano.
- DELLA ROCCA G. (a cura di) (2001), *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni. Esperienze e materiali. Rapporto sulle esperienze nazionali ed internazionali di valutazione e retribuzione dei Dirigenti del personale non dirigente nel pubblico impiego. Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni*. Rubbettino Editore.
- FABBRI T.M. (2001), *La valutazione della prestazione*, in "Sviluppo & Organizzazione", n. 183.
- FIorentini G. (1990), *Amministrazione pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio*, EGEA, Milano.
- FRIEDBERG E. (1993), *Il potere e la regola*, Etas Libri, Milano.
- GALBRAITH J. (1977), *Organizational Design*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- GIANNINI M. (1990), *Le risorse umane come fattore strategico e organizzativo*, Giappichelli, Torino.
- GRANDORI A. (1995), *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna.
- ICHINO P. (1992), *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano.
- IPPOLITO A. (2003), *La valutazione del personale negli enti locali e nelle aziende sanitarie*, Cedam, Padova.
- ISOTTA F. (2003), *Organizzazione aziendale. Teorie, modelli e tecniche di progettazione*, Cedam, Padova.
- JENSEN M.C., MECKLING W.H. (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in "Journal of Financial Economics", 3.
- GALLINARO S. (1996), *Teoria economica dell'agenzia e organizzazione aziendale*, in G. Costa, R.C.D. Nacamulli, *Manuale di Organizzazione Aziendale*, vol. I, Utet, Torino.
- LEVATI W., SARAÒ M.V. (1998), *Il modello delle competenze*, Franco Angeli, Milano.
- LISO F. (2000), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: dal d. lgs. n.- 29/1993 ai d. lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998* – Commentario diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona, Giuffrè Editore, Milano.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V. (2001), *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Franco Angeli, Milano.
- MENEGUZZO M. (1999), *New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale delle spesa pubblica*, in M. Meneguzzo, *Managerialità, Innovazione e Governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne, Roma.
- MIGLIOZZI D. (2000), *La valutazione del personale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.

- MOHRMAKE A., LAWER E., RESKICK S. (1989), *La valutazione dei dipendenti*, Franco Angeli, Milano.
- MUSSARI R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, (a cura di) Del Vecchio M., Giappichelli, Torino
- MUSSARI R., (a cura di) (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione. Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni*. Rubbettino Editore.
- NACAMULLI R.C.D., RUGIADINI A. (1985), *Organizzazione e mercato*, Il Mulino, Bologna.
- PILATI M. (1993), “Verso una concezione allargata della relazione di agenzia”, in *Sviluppo & Organizzazione*, n. 136.
- POLLIT C., BOUCKAERT G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editore, Milano.
- REBORA G. (1995), *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano.
- REBORA G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e associati, Milano.
- REBORA G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano.
- REBORA G., RUFFINI R. (2001), *La gestione del personale negli enti locali*, edizioni il Sole 24 ore, Milano.
- RICCABONI, A. (1999), *Performance ed incentivi: il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale*, Padova, Cedam.
- RUFFINI R. (1998), *Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi*, Franco Angeli, Milano.
- RUGIADINI A. (1979), *Organizzazione d'impresa*, Giuffrè, Milano.
- SCHLITZER E.F. (a cura di) (2002), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- SPENCER L.M. JR, SPENCER S.M. (1993), *Competence at Work. Models for Superior Performance*, Wiley, New York.
- VIRGA P. (2000), *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milano.
- WILLIAMSON O.E. (1973), *Markets and Hierarchies: Some elementary considerations*, in *American Economic Review*, n.63.