

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

Forum europeo delle direzioni del personale

Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea

Cagliari - Chia Laguna
28-30 giugno 2006
✧

Sessione Parallela

Analisi comparata dei principali processi di HRM nel Regno Unito, Francia, Italia

Sistemi di controllo e valutazione

Sintesi della sessione

Chia, 29 giugno 2006



Sintesi della sessione parallela

“Analisi comparata dei principali processi HRM nel Regno Unito, Francia e Italia: sistemi di controllo e valutazione”.

Chairman: **Bruno Angelini**, Consulente Dipartimento Funzione Pubblica, responsabile scientifico del progetto Governance Risorse Umane, modelli innovativi.

Coordinatore: **Giancarlo Senatore**, Responsabile del Settore Internazionale – RSO SPA.

Relatori: **Beverley Bustin**, North Central London Strategic Health Authority (Regno Unito).

Sylvie Trosa, Ministero degli Affari Sociali (Francia).

Mauro Marcantoni, Presidente Nucleo di Valutazione, Provincia Autonoma di Trento.

Patrizia Grazioli, Dipartimento della Funzione Pubblica.

Angelini:

Introduce il tema della sessione, presenta gli ospiti stranieri ed italiani e propone una chiave di lettura: il tema della valutazione non è principalmente legato alle tecniche ed alle metodologie, quanto alla qualità delle relazioni tra oggetto e soggetto della valutazione. La gestione dei rapporti umani è alla base del buon funzionamento della valutazione.

Bustin:

Il sistema sanitario inglese, con circa 1300000 dipendenti, è il terzo datore di lavoro al mondo in termini di numero di impiegati ed è l'ente pubblico col bilancio più grande del Regno Unito (14 miliardi di sterline). La grandezza della struttura e profonda diversità dei profili dei dipendenti (livelli e professionalità molto diverse) rende il NHS un'organizzazione molto complessa.

Il 10% del budget è speso per lo sviluppo delle persone.

Il NHS si è trovato ad affrontare problemi come un tasso di assenteismo del 10%, un tasso di abbandono entro i primi mesi di lavoro del 40%, tutti indicatori di una scarsa motivazione. I problemi riscontrati hanno a che fare anche con i metodi di selezione, buste paga e disciplina.

Cinque anni fa si è sviluppato un nuovo sistema di controllo e valutazione che si articola in obiettivi:

1. orientare l'attività della funzione risorse umane;
2. orientare l'operato delle persone;
3. stimolare l'orientamento al servizio finale;
4. migliorare la qualità dei servizi;

Per la realizzazione di tale innovazione si è proceduto a stadi:

- I. individuare una leadership molto forte dell'intero processo;
- II. costruire intorno alla nuova leadership uno staff risorse umane molto qualificato ed apprezzato;
- III. sviluppare nuovi strumenti di gestione delle risorse umane e di nuove pratiche manageriali;
- IV. affiancare i manager nella implementazione delle nuove pratiche
- V. offrire un servizio di supporto di qualità;

Si è usato il metodo della balance scorecard e si è applicato alla nuova "HR Scorecard", articolata in 4 indicatori chiave:

1. Valutazione delle competenze e delle conoscenze. Nel corso del tempo per i dipendenti la valutazione è diventata un importante momento di riconoscimento dell'attività dei dipendenti, non è percepita come "persecutoria" ma è vista come un auspicato feed-back.
2. "Bradford Factor", formula che misura l'assenteismo di ogni dipendente (rileva se le assenze cadono proprio a cavallo del weekend, la cadenza con cui si distribuiscono nel tempo, etc...). Nel corso degli anni si è assistito ad una significativa riduzione delle assenze dal 20% al 2% (valore atteso per il 2008).
3. Ascensore delle competenze (v. intervento Bustin della mattina), ha svolto un'importante opera di motivazione, poiché valuta e riconosce il lavoro delle persone.
4. Valutazione dei dipendenti sulla vita lavorativa: attraverso un questionario distribuito ogni anno i dipendenti sono chiamati ad esprimersi su come si possono migliorare le condizioni di lavoro nel NHS.

Trosa:

Dal 1 gennaio 2006 è entrata in vigore la Legge di riforma delle Leggi Finanziarie (conosciuta come LOLF), votata nel 2001 e fondata su 2 principi cardine:

1. articolazione dell'attività dei ministeri entro nuovi "centri di responsabilità";
2. la gestione delle risorse umane decentrata ed affidata ai capi dipartimento.

La nuova gestione per obiettivi delle attività dei ministeri è stata pensata per permettere la valutazione sui risultati e per una migliore gestione delle risorse umane. In realtà, non ci sono le condizioni perché la LOLF funzioni davvero.

La prima ragione per cui il sistema non può essere messo davvero a regime è legato al fatto che il Ministero delle Finanze continua a mantenere il controllo delle risorse. Infatti, secondo la Trosa, l'unico ministero che davvero ha in piedi un sistema di valutazione non solo formale è quello delle finanze, dove i centri di responsabilità hanno davvero il controllo di risorse finanziarie. E' l'unico ad avere un accordo con i sindacati che disciplina i provvedimenti per le inefficienze dei funzionari, un sistema di incentivi collettivi ed individuali.

Finché la responsabilizzazione sulle risorse, fino ad ora solo dichiarata, non sarà effettiva anche negli altri ministeri, non sarà possibile la costruzione di un vero ed efficace sistema di valutazione e controllo.

L'efficacia della valutazione dipende dalla presenza di una serie di condizioni:

1. la credibilità del manager: il capo, che valuta le performance, deve essere di esempio e deve in primo luogo mostrare aderenza del suo comportamento ai criteri di valutazione indicati. Deve mostrare capacità di leadership e capacità di raggiungere risultati. Senza queste caratteristiche, un capo non sarà un buon valutatore delle performance
2. è necessario definire l'oggetto della valutazione, cosa non sempre facile quando il prodotto finale è l'erogazione di un servizio pubblico. All'inizio del periodo d'osservazione, al termine del quale si valuta l'operato, è necessario che il dipendente e il capo concordino la lista degli obiettivi da raggiungere. La definizione degli obiettivi deve tenere conto della capacità dell'individuo di portare a termine gli impegni presi. Gli obiettivi devono essere raggiungibili, non impossibili.
3. dopo aver definito l'oggetto della valutazione, è importante anche chiarire il metodo della valutazione, come ad esempio l'esplicitazione degli indicatori. E' importante che la valutazione non sia solo di tipo quantitativo, ma anche qualitativo, per evitare che alla valutazione sfuggano aspetti importanti del comportamento organizzativo difficilmente quantificabili in cifre.

Una volta soddisfatte le condizioni imprescindibili della valutazione, vi sono poi varie forme.

Ad esempio la valutazione a 360°, che si fonda sul principio che la valutazione non venga fatta solo dal capo ma anche dai colleghi e dai collaboratori in posizione subordinata, al fine di moltiplicare i punti di vista sui risultati.

E' altrettanto auspicabile che la valutazione venga fatta 2 volte l'anno al fine di correggere il tiro, qualora necessario, nel corso dell'anno e non solo alla fine.

La valutazione deve seguire delle linee guida condivise e non potrà mai funzionare se invece si applica in una amministrazione soggetta alla cultura della recriminazione.

E' auspicabile che si attui la politica “nessuna sorpresa”. La completa condivisione degli obiettivi e dei metodi della valutazione dovrebbe portare il valutato ad arrivare alla valutazione già consapevole degli obiettivi raggiunti e di quelli non raggiunti. Per facilitare il processo di valutazione è preferibile che siano coinvolti degli esterni in qualità di moderatori.

Infine, ad ogni critica deve seguire l'indicazione di una proposta di miglioramento.

In conclusione, il problema della valutazione è fortemente condizionato dalla cultura di fondo dell'amministrazione.

Marcantoni:

1. Lo stato dell'arte dei sistemi di valutazione e controllo in Italia.

Stiamo assistendo al passaggio di una PA incentrata sugli atti e sugli adempimenti, ad una PA orientata al risultato e alla soddisfazione dei cittadini-utenti. La PA si trova oggi di fronte a tre ordini di problemi: 1) reggere alla complessità e mutevolezza. Prima la funzione pubblica era più semplice, un'attività a ciclo lento, che regolava e predefiniva attraverso la legge. Ma con gli anni '60, '70 e '80 è cresciuta la complessità e con essa si è ridefinita l'azione della funzione pubblica. Si è posto in maniera del tutto nuova il problema del rapporto tra pubblica amministrazione ed economia, è cresciuto lo spazio di intervento dell'ente pubblico nell'economia e sono cresciute le domande da parte del mondo economico nei confronti del settore pubblico: non più solo regole, ma strumenti e infrastrutture per fare fronte alle sfide della crescita; non procedure, ma interventi per raggiungere risultati.

Nel cambiamento dello scenario non incide soltanto il cambiamento del rapporto con l'economia, ma anche con i cittadini. I media moltiplicano le occasioni di incontro con le istituzioni. E il potenziamento dei governi e delle autonomie locali rende i cittadini più vicini al potere amministrativo. E così i controlli e le valutazioni sono le piste principali per rendere più praticabile la trasparenza delle amministrazioni nei confronti dei cittadini.

Esistono tre tipi di valutazione:

- a. di posizione
- b. di risultato
- c. di potenziale

L'ultima è la meno utilizzata in ambito pubblico. La principale differenza tra la valutazione di posizione e quella di risultato è che la seconda dipende non dalla posizione (dal ruolo ricoperto più o meno stabilmente) ma dalla programmazione di obiettivi, generalmente annuali, che sono da ricondurre alla programmazione generale dell'ente, e che sono valutati insieme al comportamento gestionale.

2. *Le riforme in atto*

Le riforme sono partite negli anni '90, momento critico per la pubblica amministrazione italiana. La stagione delle riforme è cominciata proprio con due atti del 1990, la 142 sul decentramento amministrativo e l'autonomia degli enti locali e la 241, che regola il rapporto tra amministrazione e cittadinanza ed entra nel merito dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Queste due leggi tracciano le direttrici principali dell'intero processo di riforma degli anni successivi: da un lato il potenziamento dell'autonomia e dei poteri dei governi locali, dall'altro il miglioramento della funzionalità dei sistemi pubblici e la separazioni tra i compiti della politica e quelli dell'amministrazione: da un lato direzione e controllo, dall'altro la gestione.

Il controllo diventa quindi un architrave del sistema amministrativo riformato. Dalle varie leggi che si sono susseguite, il sistema dei controlli si articola in almeno 4 forme:

1. controllo amministrativo – contabile
2. controllo di gestione
3. valutazione della dirigenza
4. controllo strategico

3. *Gli aspetti critici*

L'intero processo di riforma presuppone un cambiamento in primo luogo sul piano culturale, che favorisca il cambiamento dei comportamenti e dell'approccio stesso dell'azione amministrativa: per una amministrazione davvero orientata al cittadino e non solo all'adempimento di procedure, non basta che sia una legge a stabilirlo, è necessaria l'attivazione di un processo di innovazione che permei la cultura amministrativa.

Un esempio significativo è dato dai processi di esternalizzazione. L'esternalizzazione ha alla base l'assunzione che il ruolo della PA non debba essere quello della produzione di diretta di servizi, ma di programmazione, committenza del servizio e alla fine controllo. Ma se da un lato esternalizzare un servizio è relativamente facile, cambiare il contenuto del lavoro dei funzionari (da erogatori a controllori) è molto meno immediato. Uno dei punti critici dei processi di riforma è proprio l'aver dato per scontato la presenza di competenze in realtà assenti e di aver sottovalutato le resistenze culturali.

Una delle aree di crisi rispetto alla introduzione della cultura del risultato è che si è passati dall'adempimento delle procedure all'adempimento degli obiettivi, senza un reale orientamento al risultato finale e di insieme.

Inoltre la valutazione è più "accettabile" se misura valori oggettivi, se cioè è di tipo quantitativo. Ma in realtà ci sono oggetti della valutazione, come i comportamenti, che sfuggono ad una misurazione quantitativa. E' quindi necessario introdurre forme di valutazione di tipo qualitativo.

Il sistema dei controlli deve intercettare la domanda politica e deve saper tradurre questa domanda in un sistema di controlli non rigido, flessibile, capace di rispondere ad un interrogativo di fondo molto semplice. Stiamo andando verso dove ci siamo prefissi di andare? Stiamo andando verso dove crediamo di andare?

Questa è la vera sfida del sistema dei controlli, tra cui il controllo di gestione, che oggi è supportato da sistemi informatici automatizzati, che da soli traducono gli obiettivi di fondo in azioni operative e attraverso l'introduzione di dati, producono automaticamente report sull'andamento. Un'altra dimensione dei controlli poco diffusa è quella della soddisfazione dei cittadini. Quindi, in ultima analisi, la criticità maggiore del sistema dei controlli è data dalla debolezza di una cultura condivisa della valutazione: per questa ragione è auspicabile una certa gradualità nell'introduzione di nuovi strumenti, che devono essere scelti di volta in volta in base al contesto.

4. Il dibattito in corso

Stiamo assistendo ad una sorta di crisi di rigetto della valutazione in una quota non secondaria di personale pubblico. Il dibattito si riassume in modo molto semplice: ma la valutazione serve oppure è solo una perdita di tempo? La sfida è proprio questa: riuscire a dare un senso alla valutazione e mostrarne il valore per l'azione pubblica.

5. Le prospettive

La valutazione è un terreno su cui è necessario investire molto impegno nella ricerca delle metodologie più adatte e nella selezione gli indicatori più idonei. Orma le riforme ci sono, le regole sono state scritte, ora bisogna muoversi all'interno di queste e fare funzionare il sistema dei controlli. Uno strumento imprescindibile è la partecipazione e il dialogo, per diffondere la sensibilità al tema della valutazione.

In conclusione, la valutazione e il controllo devono fungere da guida e non da punizione. E poi, sebbene gli obiettivi debbano essere raggiungibili, bisogna anche che gli obiettivi siano sfidanti: deve essere normale che taluni obiettivi si raggiungano ed altri no.

Grazioli:

Il confronto con le esperienze straniere offre molti spunti di riflessione: fa vedere come siano in atto dei percorsi comuni, stimolano lo scambio di idee e pratiche. Inoltre ci fanno capire "a che punto siamo". L'elenco degli strumenti che è stato fatto mostra che grosso modo utilizziamo gli stessi sistemi in tutti e tre i paesi. Gli strumenti sono gli stessi, le regole ci sono, il disegno è forse perfetto, ma l'ingranaggio non funziona. E che non funzioni è provato dall'ultimo rapporto della Corte dei Conti che critica la gestione della pubblica amministrazione. Si registra uno scollamento tra norme e realtà, un problema di aderenza degli strumenti pensati dalla legge ai bisogni quotidiani dell'amministrazione.