

# Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI  
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,  
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

5

ANNO VI  
MAGGIO 1999 N. 5  
DIREZIONE E REDAZIONE  
STRADA 1 PALAZZO F6  
20090 MELNORCHI ASSAGO



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

00017464 - SPEDIZIONE IN A.M. POSTE - 48% - ART. 2 COMMA 208 LEGGE 662/96 - TRIBUNALE DI MILANO

**P**

*atto  
di stabilità  
interno*

**A**

*ppalti:  
a chi compete  
l'aggiudicazione*

**I**

*nserto -  
Sponsorizzazioni:  
uno strumento  
per acquisire risorse*

**L**

*a relazione  
dei revisori  
al rendiconto  
1998*

# VALORIZZAZIONE DEI DIRIGENTI: IL PERCORSO DI PESARO

*La valorizzazione dei dirigenti è, attualmente, un processo indispensabile in quanto permette di attuare migliori modalità di direzione e di gestione dell'ente locale.*

*Il sistema adottato dal Comune di Pesaro consente il raggiungimento di vari obiettivi quali la trasparenza e l'equità nei processi valutativi del management*

di Giovanni Rubini Direttore Generale Comune di Pesaro

## INTRODUZIONE

Il tema della valorizzazione dei dirigenti può essere affrontato da diversi punti di vista. Quello che si propone in questo contesto è una riflessione sulla relazione tra sistemi di management e valorizzazione della dirigenza nella pubblica amministrazione. È questa una chiave interessante perché attraverso il sistema di management è possibile assicurare la valorizzazione dei dirigenti, ma anche perché attraverso quest'ultima si rafforzano e si qualificano le modalità di direzione e gestione di un ente.

La definizione di valorizzazione che si propone di assumere in questo contesto si articola in due diverse componenti, la prima è quella di far esercitare ai dirigenti un effettivo ruolo di direzione. In concreto valorizzare significa far partecipare i dirigenti, per le proprie competenze, alla definizione degli obiettivi dell'ente, sviluppare la gestione in autonomia, ma dentro le logiche generali dell'amministrazione, delle attività finalizzate al conseguimento di detti obiettivi, responsabilizzare sulla acquisizione dei risultati. La seconda componente della valorizzazione, soltanto accennata in questo contesto, è data dal riconoscimento dell'effettivo svolgimento del ruolo dirigente che può avvenire attraverso politiche di in-

centivazione economica e mediante l'individuazione di opportunità per rendere fortemente visibile, dentro e fuori l'ente, il lavoro effettuato e i risultati ottenuti.

La tesi di fondo che si vuole proporre è che senza valorizzazione del gruppo dirigente non solo non è possibile avviare processi di miglioramento o di innovazione, ma la stessa gestione ordinaria delle attività viene, nel tempo, pregiudicata.

Allo stesso tempo, però, non si può negare che il perseguimento di politiche di valorizzazione dei dirigenti è difficile e questo è dimostrato dalle difficoltà che molti enti incontrano in tale materia. Questa percezione di difficoltà deriva dalla consapevolezza che in molte amministrazioni il gruppo dirigente è ancora visto dagli amministratori non come risorsa ma, al contrario, come ostacolo al perseguimento delle politiche; in molti casi sono ancora scarsamente applicati strumenti di valorizzazione, e ancora sono tanti gli enti dove il gruppo dirigente è fortemente demotivato.

Le azioni di valorizzazione si attuano agendo su diversi livelli:

- un livello normativo;
- un livello relativo alla strumentazione;
- un livello relativo alle forme di coordinamento;
- un ultimo, trasversale ai pri-

mi tre, che è quello relativo alla promozione della cultura.

## IL LIVELLO NORMATIVO

Al di là del dettato della legislazione nazionale in materia di funzioni e competenze della dirigenza, è estremamente importante, in particolare in situazioni dove è molto forte la spinta al cambiamento, legittimare all'interno degli enti il cambiamento stesso con appositi regolamenti che disciplinino le funzioni e le relazioni fra i diversi protagonisti. Questo è importante perché in un mondo come quello della pubblica amministrazione la regola scritta ha ancora una forte influenza sui comportamenti delle persone. Un'altra ragione è data dal fatto che l'elaborazione stessa di questi strumenti, se avviene in forma partecipata, costituisce di per sé una formidabile occasione di crescita culturale.

Al Comune di Pesaro in questa ottica sono stati elaborati e approvati due distinti regolamenti: il regolamento sul «sistema di direzione» e il regolamento relativo «atti di competenza dei dirigenti».

Il regolamento sul sistema di direzione è l'insieme di norme che definisce:

- 1) quali sono le funzioni e i livelli di direzione che operano

# C

CASI E OPINIONI

IL CASO

276

AZZIENDITALIA  
n. 511999

nel comune (strategica, generale, settoriale, professionale, operativa);

2) da quali ruoli sono ricoperti (amministratori, direttori, dirigenti, funzionari);

3) quali competenze hanno i diversi ruoli (di programmazione, di coordinamento e controllo, di realizzazione e di innovazione).

Questo regolamento è utile per due ragioni: la prima perché serve a ridisegnare le relazioni e le responsabilità fra amministratori e dirigenti con l'obiettivo di tradurre in concreto il principio della separazione fra direzione politica e direzione amministrativa, la seconda perché serve a definire le responsabilità e le competenze in logica di perseguimento dei risultati, di realizzazione di programmi, di raggiungimento degli obiettivi.

Il regolamento relativo agli atti attribuiti alla competenza dei dirigenti definisce quali sono le responsabilità dei dirigenti relativamente alla formazione ed emanazione degli atti amministrativi. È importante in quanto consente di diminuire nella quantità e di focalizzare nella qualità le deliberazioni degli organi di governo e, allo stesso tempo, consente di accelerare gli atti di gestione operativa.

Dal punto di vista della valorizzazione dei dirigenti, nella accezione prima proposta, non v'è dubbio che attraverso questi atti di tipo normativo si compie negli enti un passo importante per affermare il ruolo dei dirigenti.

## GLI STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE

### La pianificazione

Se valorizzare significa, prevalentemente, creare le condizioni affinché possa essere effettivamente esercitato un ruolo di direzione, assume una rilevanza particolare il processo di pianificazione come contesto nel quale la funzione dirigenziale deve essere esercitata.

La pianificazione è quel processo attraverso cui l'ente annualmente identifica i propri obiettivi operativi, assegna le risorse, crea i presupposti per il controllo sui risultati. È necessario che il processo di pianificazione sia fortemente strutturato affinché, sugli obiettivi definiti dagli organi di governo, vengano coinvolti tutti i soggetti, e in primo luogo i dirigenti, che a quelle politiche debbono dare attuazione. È immediatamente evidente la connessione che esiste tra le modalità di pianificazione e l'esercizio effettivo con la valorizzazione del ruolo dirigente. Nel processo di pianificazione, agli amministratori spetta la definizione delle politiche e la scelta delle priorità. Attraverso il confronto e la negoziazione con la struttura, e in particolare con il gruppo dirigente, si identificano politiche possibili, supportate da risorse realmente individuate, da progetti gestionali definiti che proprio perché elaborati congiuntamente, motivano e responsabilizzano fortemente chi deve attuarli.

A Pesaro il processo di pianificazione si identifica con l'elaborazione del piano esecutivo di gestione. I piani elaborati con l'impostazione rappresentata hanno costituito una formidabile occasione di coinvolgimento e crescita di tutto il gruppo dirigenziale. Inoltre, questa metodologia di lavoro ha reso gli obiettivi maggiormente realizzabili, non solo perché dotati di risorse, ma anche, perché obiettivi di qualità in quanto arricchiti dell'apporto professionale dei dirigenti che hanno contribuito a delineare come poteva essere il servizio o la politica che si voleva perseguire.

### La valutazione delle prestazioni

Un altro significativo strumento di valorizzazione è costituito dal sistema di valutazione delle prestazioni della dirigenza, che è il processo attraverso il quale si misura la prestazione effetti-

vamente fornita da ciascun dirigente e si valuta la distanza fra le attese e i risultati ottenuti in un periodo di tempo determinato. Si distingue dalla valutazione delle posizioni organizzative che, invece, riguarda il valore del lavoro in sé rapportato a specifiche posizioni lavorative e prescinde dalla prestazione effettiva.

Sulla base dei programmi dell'ente, mediante un'attività negoziale, vengono individuate le prestazioni e i risultati attesi da ciascun dirigente e questo crea una forte connessione fra l'attività dei singoli e il funzionamento complessivo dell'organizzazione comunale.

Un sistema di valutazione così impostato, tramite il quale le strategie complessive dell'ente vengono ulteriormente meglio definite con la specificazione degli obiettivi ai diversi livelli della struttura e il conseguimento degli stessi, viene costantemente monitorato e in caso di scostamenti rispetto alle attese consente l'attivazione di azioni correttive nonché favorisce anche il miglioramento del funzionamento organizzativo.

La conoscenza delle strategie dell'ente e la contrattazione, in questo ambito, degli obiettivi individuali favorisce l'assunzione di responsabilità da parte del dirigente e consente l'orientamento della propria attività al raggiungimento di obiettivi, questo certamente contribuisce a promuovere lo sviluppo del ruolo dei dirigenti. Inoltre, così impostato il momento della valutazione è certamente vissuto con minor ansia in quanto, partecipando alla definizione dei propri obiettivi, ciascun dirigente si sente, in un qualche modo, partecipe e protagonista del momento valutativo.

Il sistema adottato a Pesaro, applicato per la prima volta nel 1997 con riferimento alle prestazioni del 1996, è impostato sulla valutazione del grado di copertura delle responsabilità conferite a ciascun dirigente, misurata con indicatori di tipo qualitativo,

# C

CASI E OPINIONI

IL CASO

277

AZIENDITALIA  
n. 5/1999

e sul raggiungimento degli obiettivi affidati, misurato con indicatori di tipo sia qualitativo sia quantitativo.

In questo sistema, le responsabilità configurano delle aree di risultato permanenti e definiscono quanto ciascuno deve assicurare al fine di consentire il raggiungimento degli scopi dell'organizzazione.

Gli obiettivi, invece, sono connessi a specifici piani e programmi dell'amministrazione da realizzarsi in un periodo predeterminato, generalmente un anno.

L'individuazione di due aree di valutazione, cioè il grado di copertura delle responsabilità e il conseguimento dei risultati, è motivata dal timore che concentrare la valutazione sul solo conseguimento degli obiettivi possa comportare una esclusiva attenzione del dirigente sulla acquisizione di questi a discapito degli obiettivi più generali dell'organizzazione come, ad esempio, l'integrazione fra le diverse strutture, il perseguimento di politiche atte a valorizzare tutto il personale e non solo quello funzionale alla acquisizione di quegli specifici obiettivi, ecc. Inoltre, mettere al centro del sistema di valutazione le responsabilità consente di collegare questo con il processo di innovazione del comune: innovare l'ente non è un obiettivo di breve periodo né può essere assegnato in modo burocratico a singoli dirigenti. È un obiettivo generale che richiede tempi appropriati, che comporta responsabilità di ognuno fortemente collegate alle responsabilità degli altri.

Il processo di valutazione nel sistema di Pesaro è fortemente strutturato per assicurare trasparenza, correttezza, equità nella valutazione.

Gli incontri di valutazione costituiscono momenti importanti di partecipazione dei dirigenti alla gestione dell'ente. Il responsabile istituzionale del processo di valutazione è il nucleo che sovrintende alla definizione di parametri e indicatori, alla corretta

applicazione delle norme e delle procedure. Il responsabile gestionale del processo è il direttore generale che ha il compito di istruire la valutazione, contribuire a definire obiettivi individuali coerenti con quelli generali dell'ente, massima trasparenza nei rapporti con il valutato, far sì che le valutazioni delle persone diventino presupposto per un maggiore coinvolgimento e, quindi, una maggiore motivazione. La giunta su proposta del sindaco, che si avvale dell'istruttoria della direzione generale, approva criteri e modalità del processo di valutazione. Il sistema di valutazione delle prestazioni è ovviamente lo stesso sia per i dirigenti di ruolo sia per quelli con contratto a termine.

Ai risultati della valutazione è collegato un riconoscimento economico. È questo un aspetto importante, esso è stato affrontato raggiungendo risultati sostanzialmente positivi anche se con qualche problema come sarà illustrato successivamente.

Il riconoscimento economico viene attribuito in funzione dei risultati della valutazione complessiva che deriva dalla ponderazione dei dati relativi alla copertura del ruolo e dei risultati conseguiti, è individuale, non matura diritti per gli anni successivi. Vengono premiate esclusivamente le prestazioni considerate superiori a quelle normalmente attese. Il valore del riconoscimento economico è determinato anno per anno a seconda delle disponibilità economiche e delle politiche retributive decise dall'ente. L'ammontare del riconoscimento economico è definito per ogni singolo dirigente a tempo indeterminato in rapporto a un massimale di premio stabilito uguale per tutti indipendentemente dal ruolo ricoperto. Per l'anno 1996 tale massimale è stato pari a 10 milioni di lire, per il 1997 e il 1998 è pari a 15 milioni. L'importo della parte variabile dello stipendio per i dirigenti assunti a tempo determinato è stabilito dai contratti individuali. Le singole retribuzioni

di risultato vengono ovviamente differenziate in base alle valutazioni individuali che vengono trasformate in punteggi.

È particolarmente utile svolgere alcune considerazioni conclusive alla luce dell'esperienza fatta a Pesaro nei primi due anni di valutazione delle prestazioni della dirigenza, schematizzate in tavola 1. Il sistema ha complessivamente ben funzionato e ha contribuito a responsabilizzare le persone e migliorarne le prestazioni e, quindi, secondo la definizione che è stata precedentemente proposta, a valorizzare i dirigenti. Uno degli indicatori del successo dell'iniziativa è dato dal fatto che al termine della prima esperienza di valutazione le prestazioni di tre dirigenti su un totale di 28 erano state giudicate non soddisfacenti, le prestazioni dell'anno successivo sono complessivamente migliorate e in particolare nessuna prestazione è stata valutata pienamente insoddisfacente. Questo a testimonianza che la conoscenza dei programmi generali dell'organizzazione, l'individuazione congiunta fra valutatori e valutato degli obiettivi assegnati a quest'ultimo, l'esame congiunto del conseguimento o meno degli stessi, la inevitabile comparazione sui diversi esiti della valutazione che avviene fra i dirigenti innescano meccanismi di miglioramento.

Uno dei problemi che si è posto e che si vorrebbe correggere nel futuro è dato dalla immediata correlazione, che a Pesaro è emersa, fra valutazione e riconoscimento economico. Il riconoscimento del premio, le diverse entità dello stesso, amplificano fortemente le differenze e questo non aiuta l'integrazione, la collaborazione, il gioco di squadra. Devono assumere, quindi, sempre più rilevanza momenti valutativi intermedi, che consentano al sistema di svolgere appieno la funzione di strumento migliorativo delle attività e non lo riducano a semplice strumento per il riconoscimento di incentivi economici.

Un altro limite del sistema deriva dalla norma del contratto nazionale che prevede l'assegnazione del 50 per cento del fondo di risultato al 20 per cento dei dirigenti. Anche se è comprensibile la ratio di tale disposizione rivolta a superare l'appiattimento delle politiche incentivanti a pioggia è innegabile che la rigidità di una simile norma, in quegli enti dove è consolidata una cultura della differenziazione degli incentivi, costituisce un inutile appesantimento del sistema.

Infine, è opportuno segnalare il rischio della sottovalutazione della rilevanza dello strumento. Questa sottovalutazione potrebbe concretizzarsi in un primo caso nel ridurre la valutazione a uno dei tanti adempimenti formali a cui debbono sottostare i comuni. Se ciò accadesse la valutazione risulterebbe del tutto superficiale e, non solo non sarebbe strumento di valorizzazione e miglioramento delle prestazioni, ma data la delicatezza di ogni attività legata alla valutazione dei comportamenti delle persone, potrebbe produrre effetti contrari e assolutamente devastanti.

Un possibile secondo caso è legato a una concezione poco professionale della valutazione che può dare spazio a comportamenti arbitrari e scorretti.

#### Le forme di coordinamento

Un ulteriore strumento di motivazione, coinvolgimento e conseguente valorizzazione dei dirigenti è rappresentato dall'individuazione e istituzione di momenti di coordinamento dell'attività gestionale. In un mondo dove le relazioni fra i diversi attori erano prevalentemente impostate sulla trasmissione formale di atti e documenti, istituire occasioni di confronto dove, rispetto ai problemi da risolvere e senza formalità particolari, ciascuno può fornire il proprio contributo professionale, non solo contribuisce ad aumentare la velocità di risposta

e, quindi, migliora l'efficienza, ma soprattutto migliora la capacità di affrontare i problemi, stimola, attraverso il confronto, l'individuazione di soluzioni innovative, rafforza la capacità di fornire risposte quando è necessario coinvolgere più parti della struttura, in definitiva migliora lo spirito di squadra. Se la squadra è poi composta anche da dirigenti che provengono da esperienze professionali diverse, maturate, ad esempio, nel mondo delle imprese private, questi momenti di coordinamento diventano anche occasione di confronto fra culture manageriali diverse che implicano una crescita professionale per tutti che non può che contribuire a migliorare la capacità gestionale dell'ente. A Pesaro in questa ottica sono stati istituiti il comitato di direzione, composto dal Sindaco, dal direttore generale, dal segretario generale, dai direttori di area e progetto e da alcuni direttori di settore, che settimanalmente si riunisce, esamina problemi di rilevanza trasversale per il comune, adotta soluzioni che implicano un forte coordinamento delle diverse attività, fa il punto sull'andamento della gestione complessiva. Oltre al comitato di direzione sono stati istituiti i comitati di area dove dirigenti e assessori affrontano problemi che coinvolgono i settori facenti parte dell'area stessa.

#### La promozione della cultura manageriale

Infine, un ultimo strumento di valorizzazione dei dirigenti, trasversale rispetto a quelli illustrati in precedenza, è, senza dubbio, la promozione e il sostegno della cultura manageriale. Sono necessari piani di formazione idonei da una parte a supportare i ruoli dirigenziali nella loro funzione di promotori e protagonisti dei processi di cambiamento e dall'altra a rafforzare la capacità di gestire in chiave imprenditoriale proprie responsabilità e la

propria struttura con riferimento sia alle risorse umane che alle risorse economiche.

A Pesaro è stato approvato un piano pluriennale di formazione che coinvolge tutti i dipendenti. Nell'ottica sopra esposta la formazione per i dirigenti ha i seguenti obiettivi:

- a) delineare i valori guida del comune e sulla base di questi definire modalità comuni di operare, di fare squadra, di gestire progetti innovativi;
- b) promuovere la capacità di assunzione di un ruolo imprenditoriale all'interno dell'organizzazione;
- c) sviluppare la capacità di gestire persone e risorse economiche.

#### LE CONDIZIONI

Esiste, però, un problema di condizioni perché possano essere perseguite politiche di valorizzazione come quelle precedentemente illustrate.

La condizione fondamentale è che esista un clima favorevole a politiche di valorizzazione.

Questo clima favorevole è determinato dai seguenti fattori:

- 1) la presenza di amministratori che abbiano assunto con determinazione l'obiettivo del cambiamento per la realizzazione delle politiche che si sono dati;
- 2) un forte convincimento negli amministratori che il cambiamento della struttura deve avere come protagonisti tutti quei dirigenti interni che sono disponibili a perseguire l'obiettivo del cambiamento. È certamente vero il fatto che non tutti i dirigenti presenti saranno disponibili a partecipare a profondi processi di innovazione che inevitabilmente vanno a modificare equilibri precedenti, ma è altrettanto vero che difficilmente amministratori motivati al cambiamento riusciranno nel loro intento di cambiare struttura e cultura dell'ente se non si portano dietro gran parte del gruppo dirigente presente;
- 3) una forte consapevolezza che il cambiamento non si fa per

# C

CASI E OPINIONI

IL CASO

279

AZIENDITALIA  
n. 5/1999

editti, ma è un percorso complesso che richiede risorse o tempi lunghi;

4) l'interesse della collettività sul processo di cambiamento

dell'ente che deve essere messa in condizione di comprenderne le finalità e conoscerne gli avanzamenti.

In sintesi, questo significa che

deve esserci una committenza forte, scritta e intenzionata, perdurante nel tempo, unitamente ad attese diffuse di cambiamento.

# C

CASI E OPINIONI

IL CASO

280

AZIENDITALIA  
n. 5/1999

## Tavola 1 Valutazione delle prestazioni dirigenziali

### VALUTAZIONE anno 1995

Dirigenti N. 28 (1)

Fondo per retribuzione di risultato (relativo ai dirigenti con contratto a tempo indeterminato)

L. 196.100.000

Ammontare complessivo della parte variabile dello stipendio per i dirigenti con contratto a tempo determinato L. 90.000.000

Fascia	Giudizio di Valutazione	N. Dirigenti		Importo riconoscimento economico	
		Tempo Ind.	Tempo det.	Tempo Ind.	Tempo det.
A	Insoddisfacente	1			
B	Insoddisfacente / Soddisfacente	1	1		
C	Soddisfacente	2	1		
D	Soddisfacente / Buono	11	1	45.000.000	5.000.000
E	Buono	6	1	36.000.000	6.000.000
F	Buono / Eccellente	1	1	9.000.000	18.000.000
G	Eccellente		1		20.000.000
	<b>TOTALE</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>90.000.000</b>	<b>49.000.000</b>

### VALUTAZIONE anno 1997

Dirigenti N. 28 (1)

Fondo per retribuzione di risultato (relativo ai dirigenti con contratto a tempo indeterminato)

L. 267.000.000

Ammontare complessivo della parte variabile dello stipendio per i dirigenti con contratto a tempo determinato L. 95.000.000

Fascia	Giudizio di Valutazione	N. Dirigenti		Importo riconoscimento economico	
		Tempo Ind.	Tempo det.	Tempo Ind.	Tempo det.
A	Insoddisfacente				
B	Insoddisfacente / Soddisfacente	2			
C	Soddisfacente	2			
D	Soddisfacente / Buono	9	3	39.000.000	13.000.000
E	Buono	3		23.000.000	
F	Buono / Eccellente	5	2	62.000.000	25.000.000
G	Eccellente		2		30.000.000
	<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>124.500.000</b>	<b>68.000.000</b>

(1) Sono esclusi i risultati della valutazione dei direttori di farmacia in quanto valutati con altro sistema.

Sponsorizzazioni:  
uno strumento  
per acquisire risorse

la relazione  
dei revisori  
al rendiconto  
1998