

PA e meritocrazia tra mito e realtà

*di Marta Barbieri, Giovanni Valotti**

Le organizzazioni pubbliche sono spesso dipinte come luoghi di lavoro poco stimolanti, vittime di eccessiva burocrazia, attente al rispetto della forma più che alla produzione di risultati, incapaci di innovare e, peggio ancora, di valorizzare le persone.

Questa rappresentazione della realtà induce il rischio di un allontanamento dei migliori, siano essi grandi manager o giovani talenti, dall'impiego pubblico, spesso ritenuto una scelta di ripiego per chi nel mercato del lavoro è in grado di trovare altre opportunità.

Ma forse la cosa che produce più disaffezione verso il pubblico, anche da parte di chi ha una forte e nobile motivazione a operare per il bene comune, è la mancanza di meritocrazia.

IL MITO DEI PREMI MONETARI

Eppure l'affermazione di logiche meritocratiche nel settore pubblico è sempre stata ai primi posti nella lista dei programmi dei governi che si sono succeduti negli ultimi vent'anni alla guida del Paese.

La storia delle mancate riforme meritocratiche risale addirittura a circa quarant'anni fa, quando, all'inizio degli anni Ottanta, per la prima volta si introdussero gli incentivi individuali e collettivi per il miglioramento della produttività, superando la storica tradizione della retribuzione fissa e uguale per tutti a parità di livello di inquadramento. Da lì discese l'esigenza di

* **Marta Barbieri** è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management.

Giovanni Valotti è Professore Ordinario del Dipartimento di Scienze sociali e politiche presso l'Università Bocconi e Direttore dello SmartApLab e responsabile scientifico dell'Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche (Ocap).



© SHUTTERSTOCK - FOURSAGE

sviluppare adeguati sistemi di valutazione individuale che fossero in grado di misurare le differenti performance dei dipendenti pubblici. Le prime applicazioni, tuttavia, furono alquanto deludenti. Contesti non abituati alla valutazione vennero catturati da un'ansia di oggettività e dalla ricerca di algoritmi e indicatori non manipolabili. Ne derivarono, per molti anni, applicazioni meccanicistiche degli incentivi monetari che tutto premiavano fuorché il merito. La pratica più diffusa fu, infatti, quella di collegare i premi alla presenza in servizio, slegandoli quindi dai risultati prodotti e dall'impegno profuso.

Seguì un periodo, a inizio degli anni Duemila, in cui le amministrazioni si resero conto della necessità di far evolvere i sistemi di valutazione, con la conseguente introduzione di classici sistemi di direzione per obiettivi combinati con una valutazione qualitativa dei comportamenti, in modo non del tutto dissimile da quanto avviene nelle imprese private. Ancora una volta, tuttavia, le resistenze della cultura burocratica depotenziarono l'impatto di queste innovazioni. Obiettivi vaghi e non associati a indicatori quantitativi, una valutazione sommaria dei comportamenti messi in atto, processi di valutazione interpretati più nella logica dell'ennesimo adempimento piuttosto che quale occasione di crescita dell'organizzazione e delle persone, minarono alle basi la credibilità di disegni di cambiamento che avevano generato grandi aspettative.

Nel tempo, e arriviamo ai giorni nostri, questi sistemi si sono affinati e finalmente si intravedono anche efficaci sperimentazioni in alcune amministrazioni. Tuttavia, la situazione generale continua a

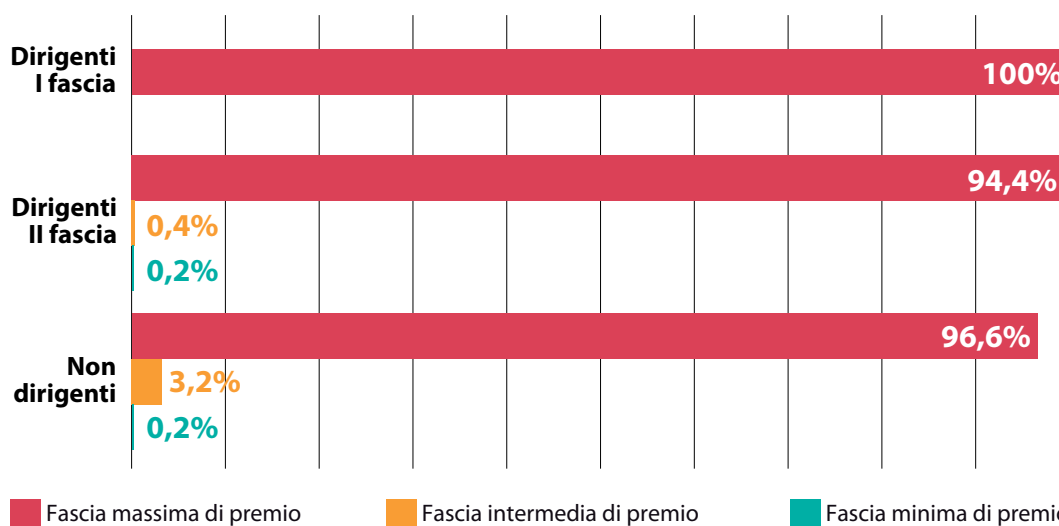
evidenziare logiche prevalenti di appiattimento delle valutazioni individuali e di conseguente distribuzione «a pioggia» degli incentivi monetari. Da una ricerca svolta su di un campione di oltre sessanta amministrazioni emerge infatti un basso livello di differenziazione delle valutazioni nelle diverse tipologie di enti pubblici, sia a livello centrale sia territoriale. Il dato risulta particolarmente evidente prendendo in esame i punteggi assegnati ai dipendenti dei cinque ministeri analizzati nella ricerca, che vedono l'inclusione del 100 per cento dei dirigenti apicali (su un totale di 73) nella fascia cui corrisponde l'ammontare massimo del premio, del 99,4 per cento dei dirigenti intermedi (su un totale di 476) e del 96,6 per cento del personale non dirigente (su un totale di 40.435) (Figura 1).

Quello che forse colpisce maggiormente è il fatto che, anche quando le amministrazioni cercano di diversificare le valutazioni individuali, difficilmente questo produce differenziazioni nella distribuzione dei premi monetari, assicurando la quota massima di premio anche ai dipendenti che non hanno ricevuto una valutazione eccellente.

Da un altro punto di vista, è proprio la resistenza nel modificare le ricompense a limitare di molto l'equità delle valutazioni, anche quando si è in presenza di reali differenze in termini di prestazioni. Ovvero, le amministrazioni tendono ad appiattire le valutazioni al fine di assicurare un trattamento retributivo non troppo dissimile a tutti i dipendenti.

Molte sono le ragioni che spiegano questi risultati, prima fra tutte l'idea che i livelli retributivi nel pubblico, in particolare per il personale non dirigenziale,

FIGURA 1 | LA DISTRIBUZIONE DELLE VALUTAZIONI INDIVIDUALI SU UN CAMPIONE DI 40.984 DIPENDENTI DELLA PA



siano bassi. Una recente indagine di clima condotta in alcune amministrazioni pubbliche¹ conferma il giudizio fortemente negativo dei dipendenti sull'adeguatezza degli stipendi (Figura 2). In una scala da 1 a 7, le voci «Il mio stipendio rispecchia la mia prestazione» e «Il mio stipendio è ragionevole se comparato a posizioni similari in altre organizzazioni», il valore medio non arriva alla fascia di giudizio neutro.

IL MIO STIPENDIO RISPECCHIA LA MIA PRESTAZIONE

Il mio stipendio è ragionevole se comparato a posizioni similari in altre organizzazioni

Questa percezione diffusa, combinata con anni di premialità mal gestita, ha indotto nei dipendenti un'aspettativa della componente variabile della retribuzione come qualcosa di dovuto e in buona misura funzionale al mantenimento del potere di acquisto degli stipendi.

Vero è, tuttavia, che l'utilizzo improprio dei premi monetari produce un duplice effetto negativo. Innanzitutto gli incentivi non generano l'effetto per i quali sono stati ideati, ovvero di produrre miglioramenti misurabili della produttività e dei risultati dell'organizzazione. In altri termini, gli stessi risultati sarebbero a tutti gli effetti conseguiti in assenza di premi ai dipendenti. In secondo luogo, la scarsa o nulla differenziazione tra i dipendenti produce demotivazione nelle risorse migliori e più meritevoli.

Infatti, la stessa indagine di clima evidenzia come tra i principali fattori di disagio dei dipendenti pubblici emergano la percezione di mancanza di equità

oltre che l'aspettativa di un maggiore riconoscimento dei meriti (Figura 3). Infatti, sempre considerando una scala da 1 a 7, l'equità della gestione del capo non raggiunge il giudizio di neutralità, mentre elevate (5,5) sono le attese di riconoscimento dei meriti.

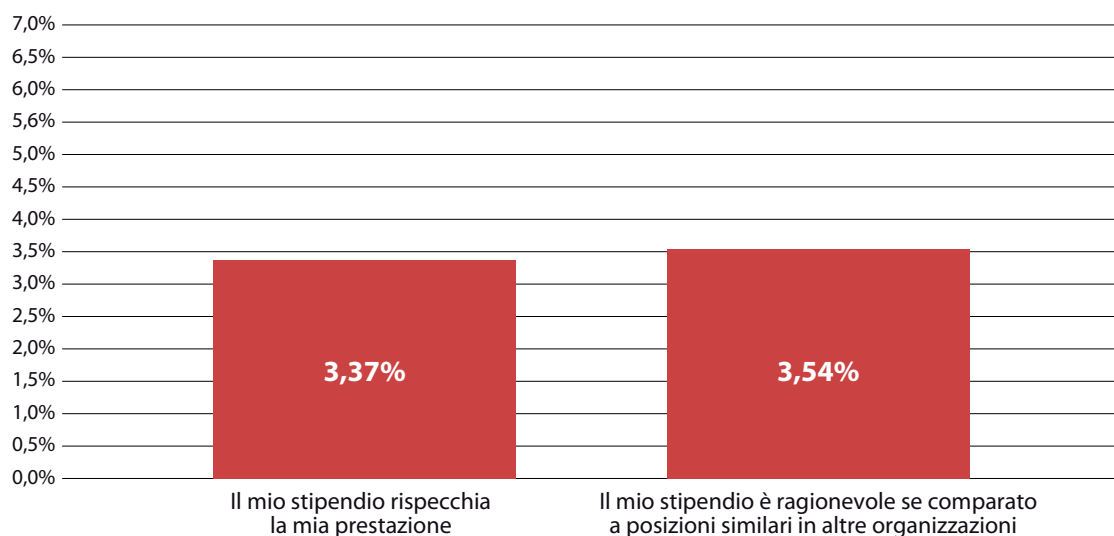
È interessante tuttavia notare come queste indagini evidenzino che l'aspettativa di meritocrazia è più generale e non può essere risolta semplicemente attraverso un più adeguato uso dei premi monetari.

Ma forse è proprio questo il punto chiave che spiega le difficoltà incontrate dalle amministrazioni pubbliche in tutti questi anni. In contesti garantisti e storicamente abituati a fare poche differenze, il collegamento diretto tra premialità e valutazioni ha di fatto indotto a snaturare queste ultime, in favore di una diffusa distribuzione di riconoscimenti monetari. In questo modo si è persa l'occasione di attivare processi di valutazione individuale finalizzati alla motivazione e allo sviluppo delle persone. Soprattutto, tutt'ora si coltiva l'illusione che qualora si riuscisse a realizzare una distribuzione differenziata degli incentivi, per altro di limitata entità, questo produrrebbe naturalmente una percezione diffusa di meritocrazia, sottovalutando di fatto che le organizzazioni eccellenti sono permeate di valori e scelte meritocratiche in tutti i processi decisionali e i sistemi di gestione.

ATTRARRE, SELEZIONARE E VALORIZZARE I MIGLIORI

Un'organizzazione realmente meritocratica assume l'obiettivo di attrarre, selezionare e valorizzare i migliori. Per fare questo orienta in senso meritocratico

FIGURA 2 | DIPENDENTI PUBBLICI E PERCEZIONI DEL LORO LIVELLO RETRIBUTIVO (1355 RISPONDENTI)



le politiche interne e tutti i sistemi di gestione del personale. Quando usa gli incentivi monetari non spreca risorse, ma indirizza il comportamento delle persone al raggiungimento dei risultati. Soprattutto, dà il giusto peso ai premi, consapevole del fatto che sono solo una delle molte leve attivabili e che da sola difficilmente produrrà gli effetti sperati.

Le amministrazioni pubbliche sono ancora lontane dall'aver colto questa impostazione e, infatti, difficilmente sono considerate organizzazioni meritocratiche, anche quando si sforzano di riconoscere le differenze. In tal senso, basti pensare a come vengono affrontate le diverse fasi del ciclo della gestione del personale. Mentre le imprese competono nel mercato del lavoro per attrarre le risorse più qualificate e promettenti – investendo su politiche attive di *employer branding*, comunicando al mercato le proprie qualità distintive, utilizzando le forme più moderne di reclutamento attraverso un utilizzo diffuso dei social media, essendo massicciamente presenti *on campus* nelle più prestigiose istituzioni universitarie – le amministrazioni pubbliche hanno invece un approccio tendenzialmente passivo. La forma più diffusa di interazione con il mercato del lavoro è il bando pubblico, difficilmente rintracciabile e intelligibile da chi non abbia già uno spiccato orientamento all'impiego pubblico. Difficile, con rare eccezioni, trovare una campagna di comunicazione in grado di spiegare il valore e l'interesse del lavoro pubblico.

Questo evidentemente restringe a priori la platea dei candidati qualificati ai concorsi pubblici, altro punto dolente della pubblica amministrazione. Anche in questo caso, da un lato le grandi imprese investono

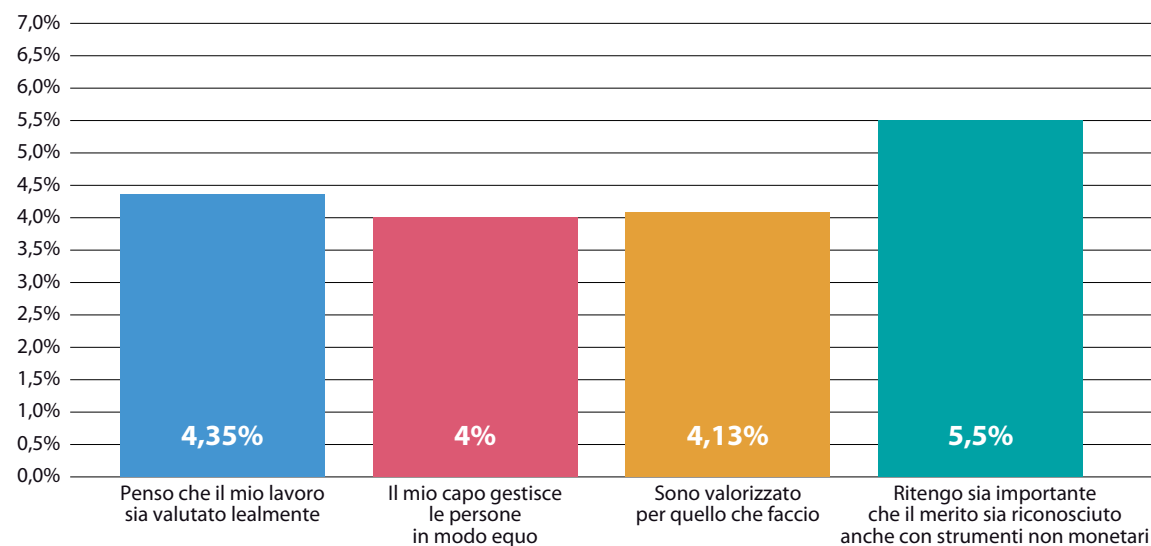
importanti risorse nei processi di selezione, creando team di specialisti, affidandosi a operatori specializzati o utilizzando moderne metodologie capaci di valutare anche attitudini, motivazioni e potenziale di sviluppo, dall'altro le amministrazioni pubbliche restano ancorate a formalismi che, in nome di una presunta tutela dell'imparzialità, pregiudicano l'efficacia delle selezioni. Il nozionismo prevale sull'accertamento delle reali capacità delle persone, le prove di concorso restano più simili a un esame scolastico che a un effettivo *assessment*, le commissioni raramente sono composte da specialisti della selezione. Tutto questo alimenta la percezione che, nel pieno rispetto della forma, ci siano spazi maggiori per favoritismi e raccomandazioni.

AUMENTI DI STIPENDIO E AVANZAMENTI DI CARRIERA

La stessa inefficacia, purtroppo, è riscontrabile nell'utilizzo di due leve che nelle imprese assumono grande importanza: gli aumenti di stipendio e gli avanzamenti di carriera. In entrambi i casi pesa molto sulla motivazione delle persone l'aspettativa di un riconoscimento, nella consapevolezza che lo stesso sarà dovuto solo in caso di crescita professionale e raggiungimento di importanti risultati.

Anche in questo caso le amministrazioni pubbliche hanno avuto, per la prima volta a partire dagli anni Duemila, la possibilità di riconoscere aumenti di stipendio *ad personam* a parità di mansione ricoperta. Per evitare rischi di sfioramento della spesa del personale, i contratti di lavoro hanno definito tetti massimi agli aumenti riconoscibili. Ebbene, nell'arco di pochi anni il

FIGURA 3 | I MAGGIORI FATTORI DI INSODDISFAZIONE TRA I DIPENDENTI PUBBLICI (1355 RISPONDENTI)



plafond è stato quasi interamente consumato, a fronte dell'ennesima distribuzione a pioggia di questo riconoscimento. Ne risulta il fatto che, a oggi, l'utilizzo degli aumenti di stipendio sia fortemente limitato, nuovamente a discapito dei meritevoli.

Non va molto meglio per le progressioni di carriera, tutt'oggi legate a concorsi interni a loro volta prigionieri di formalismi che lasciano poco spazio a un'effettiva valutazione dell'esperienza maturata, dei risultati prodotti e dei meriti cumulati.

Così come del tutto scollegati da una formalizzata valutazione della performance individuale appaiono i meccanismi di attribuzione degli incarichi, sia per i ruoli dirigenziali sia per le posizioni intermedie dell'organizzazione, il che rafforza l'idea che nel pubblico conti di più l'affiliazione a qualche centro di potere, politico o burocratico, che non la qualità dell'apporto professionale.

I RICONOSCIMENTI NON MONETARI

Da ultimo, le pubbliche amministrazioni sottovalutano drammaticamente il peso dei riconoscimenti non monetari. Ancora una volta le indagini di benessere organizzativo evidenziano come uno dei principali fattori di demotivazione del personale sia riconducibile al mancato riconoscimento dell'importanza e della qualità del proprio lavoro. In realtà i dipendenti pubblici non temono il giudizio, al contrario soffrono la mancanza di feedback strutturati. Anche in questo caso, le organizzazioni meritocratiche prestano grande attenzione alle loro persone, danno un grande significato ai simboli, comprendono le aspettative e cercano di soddisfarle.

L'attribuzione di un incarico di particolare prestigio e interesse, il riconoscimento pubblico di un traguardo

conseguito, l'opportunità di partecipare a programmi formativi di eccellenza, l'allargamento e l'arricchimento della mansione, un uso intelligente della mobilità per favorire la crescita professionale, sono solo esempi di quanto si possa fare, a parità di remunerazione, per riconoscere i meriti delle persone. E sono tutti aspetti pressoché ignorati dalle amministrazioni pubbliche.

In sintesi, c'è uno spazio enorme di miglioramento nel pubblico, a condizione di essere credibilmente meritocratici, ovvero di mettere in atto un disegno integrato, capace di coprire tutti gli aspetti fondamentali della gestione del personale.

A CHI SPETTA LA SVOLTA MERITOCRATICA?

Troppo a lungo il cambiamento delle amministrazioni pubbliche è stato demandato a riforme generali di sistema, sempre poco incisive nella fase di attuazione. In realtà oggi esistono tutte le condizioni, sul piano normativo e contrattuale, affinché gli enti possano avviare in autonomia processi funzionali all'affermazione di una logica più meritocratica.

Difficilmente, tuttavia, cambiamenti radicali di valori e cultura organizzativa vengono dal basso. Una grande responsabilità risiede nei vertici delle amministrazioni. Troppo è il peso decisionale al riguardo attribuito alla componente politica. Sul piano formale e sostanziale tutte le decisioni che riguardano i dipendenti oggi fanno capo ai dirigenti. Con rare e lodevoli eccezioni, tuttavia, la maggioranza di questi ha una formazione prevalentemente specialistica e non ha sviluppato tutte le competenze necessarie per gestire in modo adeguato le persone.

Sarà quindi fondamentale, per attuare una vera e credibile svolta meritocratica, un rafforzamento delle competenze manageriali della classe dirigente pubblica.

¹ Si tratta del progetto di ricerca «Valutare per crescere: la valutazione della performance individuale nelle AA.PP.», svolto in collaborazione con l'Ufficio Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

² Indagine condotta da SDA Bocconi su di un campione di amministrazioni appartenenti a diversi settori della PA centrale e territoriale.

IN SINTESI

- Da anni le pubbliche amministrazioni evocano il mantra della meritocrazia, con grandi difficoltà a introdurla concretamente. Questo produce scarsa attrattività del settore pubblico per le risorse più qualificate del mercato del lavoro e una progressiva demotivazione dei dipendenti pubblici.
- Il tentativo di introdurre più meritocrazia nella pubblica amministrazione si è ridotto all'uso, spesso distorto, di incentivi monetari. La svolta meritocratica richiede invece un'azione credibile e integrata su tutte le leve di gestione del personale: reclutamento, selezione, aumenti di stipendio, promozioni, mobilità, incarichi, riconoscimenti non monetari.
- Gli attori protagonisti di una vera svolta meritocratica devono essere i dirigenti, che devono tuttavia essere messi nelle condizioni di rafforzare le loro competenze manageriali.