

INCENTIVI E PRODUTTIVITÀ NEGLI ENTI LOCALI: FINE DI UN MITO?

di Mauro Bonaretti* e Ezio Lattanzio**

1. La crisi dell'incentivo di produttività

L'incentivo di produttività nelle Pubbliche Amministrazioni ha rappresentato, per diversi anni, un tema intorno al quale esperti di direzione, sociologi e giuristi hanno dibattuto proponendo i contributi delle diverse discipline. Le indicazioni emerse hanno trovato espressione concreta in particolare nelle realtà degli Enti Locali, dove numerose sono state le esperienze applicative.

I risultati attesi da tali interventi erano notevoli: molti osservatori hanno visto nell'introduzione contrattuale dell'istituto una leva importante a disposizione per il governo delle amministrazioni.

Una prima serie di risultati attesi riguardava l'ambiente di riferimento esterno alla pubblica amministrazione. Con l'impiego della leva dell'incentivazione alla produttività si voleva offrire una migliore risposta alle esigenze della collettività nell'erogazione dei servizi e proporre all'opinione pubblica un'immagine più razionale ed efficiente del settore.

Nella realtà, quasi mai è stato impostato un approccio di produttività *orientato al mercato* (utenti/clienti), non valutando il gradimento dei servizi ed i risultati nella copertura delle necessità sociali.

Una seconda serie di finalità erano quelle interne alle singole am-

* Mauro Bonaretti è studente in Economia Aziendale presso l'Università di Parma e ha collaborato con l'Amministrazione Provinciale di Reggio Emilia.

** Ezio Lattanzio, laureato in Ingegneria Gestionale presso il Politecnico di Milano, attualmente è consulente aziendale presso la società Main - Management e Innovazione. Gli autori ringraziano il Prof. Adriano De Maio e il Dott. Giuseppe Della Rocca per le loro critiche e suggerimenti.

ministrazioni: si pensava che l'introduzione *normativa* di una nuova leva di direzione consentisse di recuperare efficienza e di modificare i meccanismi organizzativi e gestionali.

Anche in questo caso, i risultati non hanno confermato le attese: i livelli di efficienza non sono migliorati perché in realtà non si è puntato alla riduzione delle risorse impiegate, in un'ottica di contenimento della spesa, a parità di servizi erogati.

Le logiche di coordinamento sono rimaste orientate al rispetto delle norme e delle procedure ed il controllo legato agli adempimenti delle prescrizioni, anche se i modelli teorici ai quali si sono ispirati i diversi sistemi premianti erano basati sul coordinamento e controllo per obiettivi e risultati (1).

Non da ultimo, si riteneva che l'incentivo dovesse impattare sul sistema delle relazioni industriali e sulle politiche retributive rafforzando il ruolo della contrattazione decentrata e consentendo di introdurre nel pubblico impiego i concetti di differenziazione e variabilità del salario.

Invece, il raggiungimento degli obiettivi concordati nei progetti di produttività è stato quasi ovunque assicurato dalla presenza di specifiche clausole di garanzia negli accordi di produttività: in alcuni casi si dichiara che il premio viene corrisposto per intero anche con un conseguimento parziale del risultato. Spesso, addirittura, i risultati attesi sono già conseguiti al momento dell'approvazione dei progetti.

I premi, di fatto, sono stati distribuiti a pioggia spesso sulla base della presenza in servizio che, ancora oggi, è rimasta in realtà l'unico fattore discriminante.

Non a torto, qualcuno afferma che è «frequente, tra i pubblici dipendenti, la tendenza ad arrotondare la busta paga con competenze accessorie tra cui anche i compensi per la cosiddetta produttività che purtroppo risulta spesso negativa» (2).

Di conseguenza anche le aspettative in termini di politica retributiva sono state disattese: i salari non sono stati differenziati in base a criteri di merito e il costo del lavoro è rimasto fisso rispetto alle variazioni di produttività.

1. Per la trattazione dei sistemi di coordinamento e controllo, cfr. A. De Maio, E. Bartezzaghi, O. Brivio, G. Zanarini, *Informatica e processi decisionali*, F. Angeli, Milano, 1991.

2. M. Mariani, A. Orioli, F. Padula, «Nella busta dello statale incentivi fuori controllo», *Il Sole 24 ore*, 27 mag. 1991, p. 1.

Quindi, in generale, chi ha posto aspettative nell'incentivo è rimasto deluso accrescendo il clima di diffidenza per tutte le iniziative tese al cambiamento nel settore pubblico.

Tenuto conto dei risultati insoddisfacenti conseguiti, le amministrazioni, dopo l'impegno profuso negli anni scorsi, oggi adempiono semplicemente alla norma gestendo l'applicazione dell'incentivo senza sopportare ulteriori costi di progettazione.

Ma, a prescindere dagli obblighi contrattuali, il problema della produttività può davvero essere archiviato così frettolosamente? È la fine di un mito?

In questa sede proviamo a comprendere perché l'esperienza non è stata soddisfacente:

- il complesso dei vincoli normativi che definiscono le regole del gioco ha creato una «trappola strategica» (3)? È cioè l'ambiente normativo ad impedire il successo dell'incentivo?;
- oppure, introducendo l'incentivazione del lavoro, la produttività è stata affrontata come un problema di misurazione fine a se stesso e non come un problema di governo?

Al proposito, il capitolo successivo introduce un modello interpretativo al quale faremo riferimento nel seguito per sviluppare i quesiti precedenti, a partire dalle esperienze dei diversi Enti, anche al fine di individuare le prospettive future dell'istituto di incentivazione.

2. Un modello di lettura

Gli approcci all'incentivazione della produttività negli Enti Locali sono diversi e spesso si è aperto un dibattito che è sembrato mettere in evidenza posizioni distanti e teorie non conciliabili tra loro. In questa sede si propone un *modello interpretativo* per la lettura dei *modelli di incentivazione della produttività* che hanno caratterizzato le diverse esperienze.

Il modello proposto non è solo un esercizio tipologico astratto ma consente anche di identificare alternative possibili tra sistemi premianti sulla base:

3. H.I. Ansoff, *Management strategico*, Etas-Libri, Milano, 1980, p. 82.

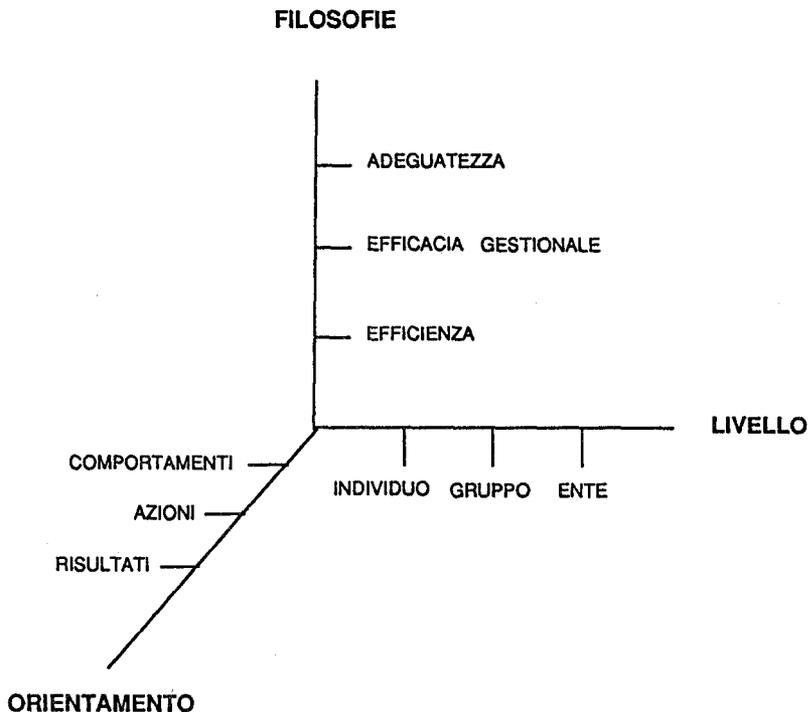


Fig. 1 - Le variabili di un modello di incentivazione della produttività

- delle tipologie di obiettivi che si vogliono perseguire nel singolo Ente locale che indichiamo come *filosofie*;
- dell'oggetto della misurazione che esplicita le modalità di valutazione e quindi i principi ai quali incentivare le persone: l'*orientamento*;
- dei vincoli posti dalla razionalità organizzativa della struttura aziendale che contribuiscono alla definizione del *livello organizzativo di riferimento*.

Queste tre dimensioni di lettura dei diversi sistemi di incentivazione della produttività possono essere rappresentate graficamente, come in fig. 1, con tre assi lungo i quali sono presenti differenti opzioni alternative di posizionamento, nel seguito descritte.

a. *Le filosofie*

Con il termine *filosofie* indichiamo le tipologie di obiettivi che si sceglie di perseguire; questo consente di esplicitare i contenuti che le diverse realtà hanno riversato nella *produttività*.

«Infatti è ormai consolidato e comunemente accettato che le performances del settore pubblico, a differenza del settore privato si valutano attraverso una pluralità di criteri che a loro volta dipendono dalla molteplicità degli obiettivi che gli sono stati assegnati» (4).

La produttività della P.A. si presenta quindi come una variabile complessa per definire la quale è opportuno effettuare delle segmentazioni che permettano di rispecchiare le dimensioni di questa complessità.

Tali dimensioni vengono classificate con nomi e tipologie differenti da vari autori. Qui ricorriamo alla classificazione proposta da Euske per i sistemi di controllo, operazione già svolta da altri autori:

- *efficienza*. L'efficienza definisce la relazione tra risorse impiegate (fattori produttivi) e prodotti/servizi realizzati. Porsi obiettivi di efficienza significa voler migliorare l'uso delle risorse e porre quindi al centro dell'intervento la razionalizzazione dei processi produttivi (come si produce). Gli indicatori di efficienza possono riguardare un solo fattore produttivo (il lavoro, il capitale, l'energia, le altre materie prime, ecc.) o la totalità dei fattori impiegati (indicatori multifattoriali), generalmente espressi in costi per esigenze di comparabilità;
- *efficacia gestionale*. Dal «come si produce» l'attenzione e il controllo si spostano sul «cosa si produce». Porsi obiettivi di efficacia significa voler aumentare i volumi e/o la qualità dei prodotti/servizi realizzati a prescindere dalle risorse utilizzate e con riferimento agli obiettivi interni dell'Ente;
- *adeguatezza*. L'adeguatezza è l'impatto sui bisogni e sulle preferenze della cittadinanza: corrisponde a quella che altri autori chiamano «efficacia sociale» (5).

Accanto ai parametri di efficienza e di efficacia gestionale interna, per valutare correttamente la performance della P.A. occorre quin-

4. V. Sborlino, «L'applicazione degli incentivi alla produttività nella P.A.: riflessioni ed alcune esperienze», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987, pp. 205-215.

5. A. Zangrandi, *Controllo esterno e controllo di gestione negli Istituti pubblici*, in Aa.vv., *Introduzione all'economia delle Amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 334.

Tab. 1 - Le dimensioni della produttività nella pubblica amministrazione

	<i>Variabile misurata</i>	<i>Rapporto su cui è centrata la valutazione</i>	<i>Obiettivo prevalente</i>	<i>Area del controllo</i>
Efficienza	Grado di utilizzazione dei fattori produttivi	Risorse/ prodotti	Ottimizzare l'uso delle risorse	Processo produttivo (<i>come si produce</i>)
Efficacia	Grado con cui una organizzazione riesce a realizzare i suoi fini	Prodotti/ obiettivi	Raggiungere gli obiettivi fissati	Output (<i>cosa si produce</i>)
Adeguatezza	Capacità di una organizzazione di soddisfare gli utenti/clienti	Prodotti/ bisogni	Soddisfare la scala di preferenze, bisogni, diritti dei cittadini	Impatto degli output sui bisogni/diritti/preferenze (<i>quale è il risultato ottenuto</i>)

Fonte: Sborlino.

di tenere conto anche di un ulteriore parametro, quello dell'efficacia sociale o, meglio, dell'adeguatezza.

Adeguatezza significa dire che gli obiettivi corrispondono alla soddisfazione di bisogni o di preferenze o al rispetto di diritti dei cittadini.

Ciò che in questo caso è rilevante è l'impatto sull'ambiente esterno (il sistema della domanda).

La tab. 1 sintetizza le diversità fra le tre principali dimensioni della produttività.

b. *L'orientamento*

Con il termine «orientamento» si possono classificare i diversi modelli di incentivazione a seconda dell'oggetto della misurazione.

Tale oggetto esplicita le modalità di valutazione e quindi i principi

ai quali incentivare ed orientare le persone appartenenti all'Ente.

Le diverse situazioni possono essere sempre ricondotte alle seguenti:

- *orientamento ai risultati*: l'erogazione del premio è ancorata a concreti miglioramenti dei livelli degli indicatori di produttività che divengono direttamente oggetto della valutazione.

Questo è ragionevole quando gli obiettivi che l'Ente vuole conseguire sono legati ai processi governati dalle persone coinvolte nella valutazione, anche se, in generale, i risultati sono legati anche a fattori intervenienti esterni non controllabili dagli individui.

Il tentativo è di «orientare la discrezionalità (sia essa di processo che di controllo del contesto) alla finalizzazione dell'obiettivo ... quando il raggiungimento del risultato richiede il ricorso ad azioni e a scelte non predeterminabili» a priori; (6)

- *orientamento alle azioni*: in questi casi si prescinde dai risultati; gli indicatori oggetto della valutazione riguardano invece l'esecuzione di quelle azioni di razionalizzazione a vario livello, (informazioni, modifica procedure, costruzione di manuali organizzativi, ecc.), che implicitamente si ritiene consentano il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

«Il risultato per essere perseguito richiede esplicitamente od implicitamente l'esercizio di azioni rivolte al controllo di variabili endogene al processo produttivo; l'individuo è libero di scegliere entro un quadro ristretto e predefinito di comportamenti regolativi del processo» (7).

La misurazione avviene tramite indicatori di tipo *sì/no* e viene effettuata tramite un giudizio soggettivo del responsabile gerarchico che testimonia l'effettivo adempimento dell'azione prescritta. Si sottolinea quindi un contenuto del rapporto di lavoro a prestazione implicita, focalizzando l'attenzione sulla legittimità degli atti amministrativi e non sui risultati.

Per questo motivo, non è sentita come esigenza l'introduzione di sistemi di controllo dei processi, necessari per misurare i livelli di produttività ed i conseguenti incrementi. Gli strumenti di supporto più diffusi sono i piani di lavoro e le tecniche di programmazione;

- *orientamento ai comportamenti*: gli indicatori riguardano il com-

6. G. Della Rocca, «Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987, p. 48.

7. G. Della Rocca, «Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987, p. 48.

portamento dei dipendenti; non vengono presi in considerazione parametri di risultato o di adempimento, ma vengono valutati alcuni fattori di atteggiamento e/o di comportamento richiesti a determinate posizioni di lavoro; ad esempio: la professionalità, il grado di iniziativa, il livello di autonomia, la capacità di gestire risorse, ecc.. La valutazione è estremamente soggettiva e viene sempre effettuata dai responsabili gerarchici.

In questo caso la relazione della incentivazione con la produttività aziendale è molto debole perché quest'ultima è legata anche e soprattutto a molti altri fattori intermedi. A nostro avviso invece il ricorso a fattori di atteggiamento e di comportamento è da legare all'utilizzo di altre leve di gestione del personale e delle retribuzioni individuali (percorsi di carriera, livelli di inquadramento, ecc....).

c. *Il livello organizzativo di riferimento*

L'ambito di misurazione può essere l'intero Ente, varie articolazioni dello stesso o i singoli individui; sono anche possibili soluzioni miste nelle quali coesistono più livelli.

— *Incentivo di Ente*: si fissa un unico obiettivo di produttività che coinvolge tutti i dipendenti dell'Ente. Tale scelta viene effettuata al fine di cercare un'elevata correlazione tra obiettivi di produttività e strategie e di creare nei dipendenti un comune senso di appartenenza all'amministrazione.

Questo tipo di approccio alla misurazione della performance vede come oggetto primario del controllo l'impresa nel suo complesso, con la sua missione, all'interno del suo contesto normativo e, più generalmente, ambientale (il sistema dei vincoli), ma soprattutto con le sue strategie e politiche globali in termini di prodotti/servizi forniti e di utilizzo delle risorse (politiche del personale, finanziarie, di approvvigionamento, ecc.).

— *Incentivo di gruppo*: si tratta di progetti indipendenti tra loro, definiti per specifiche aree di responsabilità. Si cerca di coinvolgere maggiormente i dipendenti correlando il raggiungimento dell'obiettivo a situazioni da loro direttamente controllabili.

Questo tipo di approccio alla misurazione della produttività assume come ambito di osservazione e di valutazione le singole articolazioni dell'organizzazione, sottoinsiemi di attività, di funzioni e di ruoli, i cui risultati siano chiaramente identificabili e collegabili a obiettivi di risposta a bisogni degli utenti o di funzionamento interno dell'Ente e siano il frutto di una cooperazione finalizzata di più operatori o di più unità organizzative.

- *Incentivo individuale*: sono valutati i risultati ottenuti dai singoli individui; si misurano aspetti del lavoro dei singoli al fine di correlare direttamente salari e prestazioni, di responsabilizzare le risorse umane e di verificare le attitudini rispetto alle posizioni coperte. È la forma più spinta di approccio analitico in quanto assume, come ambito di misurazione, l'unità organizzativa più elementare – la singola posizione di lavoro – e per questa via focalizza l'attenzione sul contributo fornito da ciascuno agli obiettivi di produttività dell'Ente. Stabilendo un nesso diretto tra prestazione, risultati e ricompensa, questo tipo di approccio può contribuire, negli apparati pubblici, a sviluppare tra gli operatori un orientamento al risultato in luogo dell'ancora prevalente orientamento alla procedura e insieme a sollecitare le capacità di autoregolazione e autocontrollo individuale in cui «la norma» e la gerarchia rappresentano spesso gli unici meccanismi di regolazione formalmente riconosciuti e legittimati.

3. I vincoli imposti dall'ambiente normativo

Per quanto riguarda l'ambiente normativo, se da un lato da molti viene riconosciuta la portata innovativa dell'istituto, dall'altro alcuni ritengono che le norme presenti nelle formulazioni contrattuali siano imprecise, improvvisate e per certi versi troppo frettolose.

In questa sede non si vuole fornire un'ulteriore ipotesi normativa o valutazioni rispetto all'adeguatezza della legge.

La nostra analisi non considera, come solitamente avviene, *cosa la legge obbliga a fare*, ma al contrario, *cosa la legge impedisce di fare*: verifichiamo quali sono i vincoli che le norme impongono e le opportunità che di conseguenza offrono, utilizzando il modello di lettura introdotto in precedenza.

L'incentivazione del lavoro viene riconosciuta dalla legge quadro sul pubblico impiego (legge 93/1983) come materia delegata alla contrattazione collettiva (8) ed, in particolare, si attribuisce:

- alla contrattazione nazionale il compito di individuare gli standard di produttività ed i «criteri ammontare» per eventuali forme di riconoscimento;
- alla contrattazione decentrata l'individuazione definitiva (a seconda

8. «La legge definisce le materie riservate alla legge e le materie demandate alla contrattazione collettiva. Queste ultime vengono ulteriormente distinte a seconda che siano da negoziare a livello di contrattazione nazionale o decentrata». G. Costa, S. De Martino, *Management Pubblico*, Etas, 1985.

dell'organizzazione del lavoro) di standard e criteri ed i riconoscimenti economici a maggiore produttività verificata.

Queste indicazioni vengono recepite per la prima volta con i contratti firmati nel 1983 e, per quanto concerne gli Enti Locali, l'Istituto di incentivazione della produttività viene previsto dal D.P.R. 347/1983 (art. 30). Successive modifiche ed integrazioni sono state poi previste dal D.P.R. 268/86 e 333/90.

Vediamo ora quali vincoli esistono, a livello normativo, con riferimento alle tre variabili introdotte dal modello generale di lettura proposto.

a. *Le filosofie*

Una delle più frequenti accuse rivolte alle prime formulazioni contrattuali è stata quella di una visione obsoleta della produttività intesa come rendimento del solo fattore «lavoro» (9). In realtà in ogni tornata contrattuale si sottolinea che l'incentivo di produttività è corrisposto «per migliorare l'efficienza e l'efficacia» dei servizi istituzionali. In questo senso le norme ci sembrano far riferimento alla funzionalità complessiva della P.A. con una visione multidimensionale della produttività.

A tale proposito riportiamo quanto sottolineato dalla «guida commentata al D.P.R. 268/86» dell'Anci (Associazione Nazionale Comuni italiani): «efficienza ed efficacia non sono sinonimi, ma due facce della stessa medaglia intendendo per efficienza il livello di capacità professionale del soggetto e per efficacia il risultato quali-quantitativo che quella capacità professionale produce all'esterno. Riferita all'Ente, l'efficienza attiene alla funzionalità della struttura organizzativa e l'efficacia il livello quali-quantitativo del prodotto della struttura».

A nostro parere, l'ambiente normativo consente quindi agli enti di decidere quali obiettivi di produttività scegliere: il contenimento del deficit pubblico come l'adeguatezza dei servizi rispetto ai bisogni collettivi.

b. *L'orientamento*

Anche per quanto riguarda questa variabile, la discrezionalità consentita alla contrattazione decentrata è molto ampia. A tale propo-

9. E. Valentini, *L'innovazione nella P.A. e progetto Fepa*, Cevar, Roma, 1988.

sito citiamo l'art. 8 comma 4, D.P.R. 268/86, richiamato anche dal vigente D.P.R. 333/90: «gli incentivi alla produttività saranno corrisposti (...) sulla base di programmi e progetti obiettivo predisposti dalle strutture interne che l'Ente approverà».

La norma quindi consente numerose opportunità, finalizzando l'incentivo di produttività al conseguimento di risultati oppure ad un programma di attività, ad interventi organizzativi o all'introduzione di sistemi di controllo direzionale.

In questo senso, sempre l'art. 8, comma 2, prevede che: «obiettivo primario (...) è quello di incentivare la programmazione del lavoro (...) intervenendo contestualmente sulle strutture organizzative, sulle procedure, sui vincoli all'azione amministrativa, finalizzando l'azione amministrativa anche alla verifica dei risultati ed al controllo di gestione».

«I parametri di riferimento sembrano, fra l'altro, mettere in evidenza due orientamenti diversi: l'utilizzo di standard e l'utilizzo dei programmi dove i programmi, pur non escludendo la considerazione di standard, assumono connotazioni di maggiore flessibilità e di minore quantificazione. In questo ambito, di rilievo è la distinzione fra lavoro misurabile e lavoro non misurabile prevista nell'accordo per gli Enti pubblici non economici del 1983. Da segnalare è altresì la formulazione: «In mancanza dell'individuazione degli standard di produttività... gli incentivi alla produttività saranno corrisposti... sulla base di programmi e progetti-obiettivo...» degli accordi per gli Enti locali e le Regioni» (v. pp. 54-55).

c. Il livello organizzativo di riferimento

Il recente D.P.R. 333/90 non stabilisce vincoli in proposito ed anzi, nell'art. 6, al comma 2, esplicitamente afferma: «la misura dei compensi è determinata (...) anche attraverso la valutazione dell'apporto individuale (...); è possibile prevedere l'erogazione sulla base di parametri che tengano conto del livello professionale e della valutazione delle singole prestazioni, escludendo la possibilità di erogazione generalizzata».

D'altro canto già il primo D.P.R. 347/83 prevedeva tra i criteri per l'attribuzione individuale dell'incentivo «il rendimento, idoneamente verificato, dimostrato da ciascun dipendente nell'esecuzione del programma di attività».

È pertanto lasciata alla contrattazione decentrata la scelta del livello organizzativo al quale riferire l'incentivo consentendo di scendere fino al livello individuale.

Ritornando al quesito iniziale circa i vincoli imposti dalle *regole del gioco* si può concludere che le norme in materia di produttività non condizionano, vincolandole, le esperienze nelle realtà locali ed addirittura le indicazioni fornite dalla contrattualistica ci sembrano, in generale, ricche di stimoli e di opportunità.

Pertanto, concordiamo con quanto sottolinea Isotta: «il ruolo della contrattazione decentrata appare molto rilevante. Significativi, al riguardo, sono gli accordi relativi alle Regioni e agli Enti locali che attuano un rinvio pieno e completo alla contrattazione decentrata di tutta la materia riguardante l'incentivazione della produttività» (10).

4. Le esperienze realizzate negli Enti locali

Le ricerche condotte sugli esiti delle applicazioni dell'incentivazione alla produttività sono ancora insufficienti a fornire un quadro di riferimento preciso per formulare valutazioni definitive, ma ci permettono di avanzare alcune considerazioni di carattere generale.

Tali considerazioni traggono spunto dalle ricerche condotte da Brossa e Colletta (11), sulle applicazioni nel periodo successivo al D.P.R. 347/83 e da Bonaretti e Della Rocca (12), relativamente alle esperienze di incentivazione alla produttività conseguenti al D.P.R. 268/86. Per completare il quadro abbiamo considerato inoltre alcuni materiali in nostro possesso che comprendono un campione di esperienze di oltre 20 amministrazioni locali. La scelta delle esperienze applicative analizzate è stata effettuata individuandole tra le diverse scuole di approccio al tema della incentivazione della produttività e tenendo conto della tipologia degli Enti e della loro distribuzione geografica e dimensionale.

Vediamo ora come si sono posizionate le esperienze delle realtà degli Enti locali sempre rispetto alle tre variabili del modello proposto.

10. F. Isotta, «I compensi incentivanti la produttività in una prospettiva di controllo organizzativo», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987, p. 55.

11. G. Brossa, V. Colletta, «L'incentivazione della produttività: applicazioni effettuate e metodologie», *Studi organizzativi*, n. 3, 1990.

12. M. Bonaretti, G. Della Rocca, *Produttività ed incentivi nella Pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Stato sociale, servizi, pubblico impiego*, Jovene editore, Milano, 1990.

Tab. 2 - Distribuzione delle esperienze del campione considerato rispetto alle variabili del modello proposto

SITUAZIONI TIPICHE	FILOSOFIE	ORIENTAMENTO	LIVELLO	ESEMPI DI INDICATORI	NUMERO
A	EFFICIENZA	AZIONI	ENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Rilevazione carichi di lavoro (es. FEPA) - Progetti di informatizzazione trasversali - ecc. 	6
B	EFFICIENZA	AZIONI	GRUPPO	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi procedure - Predispensione manuali organizzativi - Progetti di informatizzazione locali - ecc. 	6
C	EFFICACIA	RISULTATO	GRUPPO	<ul style="list-style-type: none"> - Quantità di lavori da eseguire fissati da un programma - Livello di qualità (assenza errori) degli stati di servizio - Stato di avanzamento di un progetto di realizzazione di infrastrutture - ecc. 	6
D	EFFICACIA	COMPORAMENTO	INDIVIDUALE	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza - Grado di impegno - ecc. 	3
					21

La tab. 2 individua, rispetto al modello proposto, le principali scelte alle quali sono ricorsi gli Enti considerati nei progetti applicativi dell'Istituto di incentivazione. Inoltre si evidenzia la distribuzione di tali progetti rispetto alle scelte individuate.

a. *Le filosofie*

Quasi nessuno dei progetti di produttività è stato rivolto alla ricaduta sull'ambiente esterno di riferimento: non sono state effettuate valutazioni che tenessero conto del grado di *adeguatezza* dei servizi pubblici rispetto al bisogno collettivo potenziale o espresso. In sostanza non si è utilizzato un approccio di produttività *orientato al mercato*, non puntando al gradimento dei servizi ed ai risultati nella copertura delle necessità sociali.

Infatti anche quando l'obiettivo dichiarato dai progetti riguardava il raggiungimento di una finalità sociale, non si è mai stati in grado di verificarne il raggiungimento.

Ad esempio: l'obiettivo dichiarato di un progetto giovani era quello di favorire i processi di aggregazione e socializzazione, offrendo occasioni culturali e lavorative e ponendosi come punto di coordinamento per servizi rivolti ai giovani. Però, al momento di definire le modalità di misurazione dei risultati del progetto, non è stato valutato il numero dei fruitori del servizio e pertanto non si è potuto sapere quale percentuale di cittadini appartenenti alla fascia giovanile è stata coinvolta.

L'indicatore scelto per la valutazione è stato solamente il numero di iniziative realizzate e di fatto è rimasto questo il vero obiettivo.

La filosofia a cui si è rivolto il progetto in questo caso è stata quindi quella dell'efficacia gestionale anche se nel progetto erano stati dichiarati obiettivi rivolti ad una filosofia di adeguatezza.

Quando la tipologia di obiettivi scelta è stata quella della *efficacia gestionale* interna degli Enti, sono stati posti obiettivi che riguardavano, ad esempio, la realizzazione di un programma lavori interno all'Ente.

Frequentemente i progetti di produttività si sono ispirati a filosofie di *efficienza* anche se non sono quasi mai stati considerati gli aspetti relativi all'allocazione ed all'impiego delle risorse.

Quando questo è avvenuto non è stato conseguente ad una decisione rispetto a particolari responsabilità gestionali di costo, ma si è teso a premiare situazioni date legate a fattori esterni.

Ad esempio, in un servizio delle scuole all'infanzia un operatore è cessato dal servizio e, a causa dei vincoli normativi, non si è riusciti a coprire il posto reso vacante. In questo caso, se da un lato è vero

che è migliorata l'efficienza nel rapporto costi/utenti, dall'altro non si può affermare che, rispetto alla verifica di una situazione finanziaria critica, l'amministrazione abbia deciso di ridurre i costi. In realtà si è solo utilizzata strumentalmente una situazione di fatto nella quale il responsabile del progetto non è intervenuto con delle proprie decisioni.

b. *L'orientamento*

Questa variabile è quella più esaminata dalle ricerche ed è anche l'aspetto che più ha differenziato sia gli approcci teorici che le loro applicazioni negli Enti locali.

Abbiamo detto che i diversi modelli di produttività possono essere ricondotti a tre situazioni che differiscono rispetto all'oggetto della valutazione: i risultati, l'esecuzione di azioni, i comportamenti.

I progetti in pochissimi casi sono stati orientati ai *risultati*. Inoltre sono stati scelti microindicatori poco rappresentativi e rivolti verso gli aspetti di più semplice misurazione.

Quando, ad esempio, si sono posti obiettivi di miglioramento dell'immagine dell'Ente non si è provveduto ad impostare delle ricerche di mercato tese a verificare il livello di tale immagine. Ci si è solamente limitati, ad esempio, a misurare il numero di inserzioni editoriali, distorcendo in questo modo la vera finalità. L'attenzione è stata rivolta alla diffusione della conoscenza del numero di attività svolte dall'Ente, dimenticando che il problema era di tipo qualitativo e non quantitativo. In sostanza anziché a migliorare l'immagine si è puntato ad una maggiore informazione dei cittadini, obiettivo forse altrettanto importante, ma differente da quello dichiarato.

In altri casi, i progetti rivolti all'analisi dei risultati sono stati in realtà finalizzati al rispetto di un programma di attività da eseguire.

Queste attività molto raramente riguardavano il prodotto del processo produttivo gestito: di fatto i progetti, in questi casi, sono stati orientati alla esecuzione di azioni.

Molto spesso infatti, ad esempio quando ci si è posti obiettivi di riduzione dei tempi di iter dei procedimenti amministrativi, si sono valutate le azioni ad essi strumentali: analisi delle procedure, automazioni, ecc..

La larghissima maggioranza dei progetti di produttività è stata quindi orientata proprio alla esecuzioni di *azioni*. Questo orientamento è stato seguito a partire da motivazioni differenti:

— talvolta perché questa scelta richiede dei meccanismi di misurazione

semplici e flessibili; ad esempio in un servizio archivio generale, al fine di ottenere tempi di risposta più ridotti si è ritenuto che fosse opportuno porre l'obiettivo operativo di rendere l'uso dei computer familiare ai dipendenti e di misurare tale azione tramite il numero di dipendenti avviati a tale uso. In questo senso l'obiettivo prescinde dal contesto organizzativo e risulta essere di semplice misurazione;

- altri, come già visto, pur ritenendo opportuno un orientamento ai risultati, sono caduti nella valutazione dell'adempimento di azioni perché non sono riusciti a esplicitare la teoria nelle applicazioni concrete;
- altri ancora, non disponendo degli strumenti informativi per rilevare i dati sugli indicatori di risultato, hanno scelto, come primo passo, di orientare i progetti alla esecuzione dell'azione di «introduzione di sistemi di monitoraggio delle produttività», al fine di poter orientare in futuro i progetti ai risultati.

A questi casi potremmo accomunare anche quelle numerose amministrazioni che hanno erogato l'incentivo di produttività ponendosi l'obiettivo di rilevare i carichi di lavoro con la metodologia FEPA. In realtà in questi casi, date le scarse informazioni gestionali che è possibile ricavare da tale rilevazione, è più realistico affermare che l'incentivo è stato impiegato strumentalmente ad ottenere una rilevazione ritenuta importante senza impiegare ulteriori risorse nella definizione dei progetti.

In poche realtà la valutazione ha riguardato i *comportamenti* organizzativi e sempre in un ambito individuale. In questi casi però i responsabili gerarchici, per evitare situazioni interne conflittuali, non hanno ritenuto opportuno valutare in modo trasparente i dipendenti.

Di conseguenza le valutazioni sono state poco discriminanti, posizionando tutti i dipendenti su dei valori medi e quindi inattendibili.

Non sono mai stati definiti skill specifici rispetto a dati gruppi professionali precedentemente individuati: infatti le griglie impiegate sono rigidamente uguali per tutto il personale valutato nell'Ente.

In questi casi non si è tenuto conto del fatto che alcuni requisiti (13) acquistano una rilevanza differente a seconda delle diverse posizioni di lavoro.

13. Quale, ad esempio, la capacità di risolvere i problemi.

c. Il livello organizzativo di riferimento

Abbiamo visto in precedenza che esistono tre macro-livelli ai quali misurare le prestazioni: l'Ente, il gruppo, l'individuo.

Alcune realtà hanno optato per incentivi a livello di *ente* principalmente per ridurre i costi di progettazione. È il caso di tutte le amministrazioni che hanno scelto di legare l'incentivo alla rilevazione dei carichi di lavoro o all'automazione di procedure trasversali. In questa realtà non si è cercato di individuare che cosa poteva essere migliorato con l'impiego dell'incentivo di produttività ma, al contrario, si è individuato quali iniziative già in atto potevano essere utilizzate per erogare l'incentivo di produttività.

Infatti non ci è dato di conoscere realtà che abbiano intrapreso questa strada dando particolare rilevanza e diffusione al progetto al fine di coinvolgere i dipendenti verso le scelte strategiche dell'Ente.

Nella maggior parte dei casi, invece, l'incentivo di produttività è stato erogato a livello di *gruppo* per poi determinare la distribuzione del premio individuale sulla base della presenza in servizio e del livello di inquadramento dei singoli dipendenti.

In sostanza sono stati redatti molti progetti settoriali, indipendenti tra loro, senza però tenere conto dei meccanismi di integrazione e di una coerenza rispetto alle finalità complessive.

Solo in rari casi infine è stata tentata la strada della valutazione *individuale*.

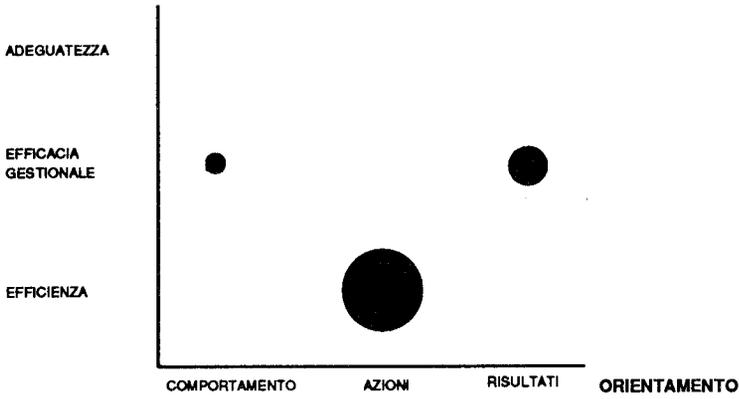
Abbiamo visto come, in generale, i progetti di incentivazione della produttività si sono collocati con riferimento alle singole variabili del modello di lettura.

Al fine di ottenere un quadro di sintesi delle esperienze proviamo ora a vedere come i progetti si sono posizionati complessivamente nelle due mappe della fig. 2 che considerano congiuntamente tali variabili.

È possibile evidenziare alcune considerazioni sintetiche di carattere qualitativo:

- i progetti non si sono mai espressi in *filosofie di adeguatezza*: infatti non abbiamo riscontrato esperienze che abbiano considerato l'impatto rispetto al soddisfacimento dei bisogni della collettività;
- quasi mai i progetti sono stati *orientati ai risultati* e, quando è successo, il risultato è sempre stato riferito alla *efficacia gestionale*, raramente all'*efficienza* e mai all'*adeguatezza*;
- la gran parte dei progetti di produttività si è espressa con un forte

FILOSOFIE



ORIENTAMENTO

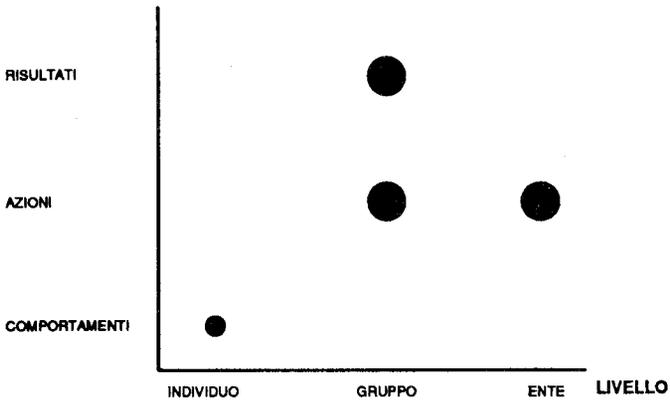


Fig. 2 - Posizionamento complessivo delle esperienze degli Enti rispetto al modello considerato

orientamento alle azioni rivolte indirettamente al recupero dell'efficienza;

- infine raramente la misura delle prestazioni è stata valutata a livello *individuale* e comunque mai in termini di *risultati* o *azioni*, ma sempre sulla base di *comportamenti*.

In sostanza le esperienze testimoniano le difficoltà incontrate dalle amministrazioni nell'applicare l'istituto di incentivazione alla produttività.

Tali difficoltà possono essere ricondotte a due macro tipologie di fattori: di tipo culturale e di natura tecnica.

Le caratteristiche culturali proprie delle organizzazioni burocratiche pongono l'accento sulla legittimità come criterio di valutazione e pertanto non hanno stimolato la definizione di progetti di produttività che valutassero i risultati in termini di efficienza e di adeguatezza dell'azione pubblica.

I problemi di natura tecnica relativi all'assenza di sistemi di monitoraggio gestionale e agli aspetti di direzione ed organizzazione hanno creato notevoli difficoltà sia nella definizione delle fonti e delle frequenze di misurazione, che nell'individuazione del livello organizzativo opportuno a cui collocare l'incentivo sulla base delle responsabilità gestionali.

Il risultato conseguente alla combinazione delle due tipologie di fattori è stata quindi l'elaborazione di progetti di misurazione molto semplice (orientati alle azioni), che non prevedevano la necessità di impiegare strumenti di monitoraggio della produttività e finalizzati prevalentemente a rendere legittima l'erogazione del compenso incentivante.

In questo modo l'attenzione non è stata più rivolta alle finalità iniziali dell'Istituto e la scelta degli indicatori non si è risolta in un posizionamento equilibrato rispetto alle variabili applicative.

5. Problema di governo e non di misurazione

Il quadro delle esperienze concrete realizzate negli Enti locali consente di svolgere una riflessione tesa ad individuare le possibili ragioni che sono all'origine della crisi dell'istituto contrattuale, rispetto al mancato raggiungimento dei risultati attesi nella fase di introduzione.

La considerazione più evidente, che nasce dalla valutazione delle esperienze, è di tipo metodologico.

I diversi sistemi di incentivazione della produttività proposti nelle singole realtà locali, si pongono, tutti nella stessa misura, il problema

fondamentale del *come* misurare. Infatti tutte le esperienze si caratterizzano e si differenziano solo rispetto ai meccanismi applicativi, senza individuare prima la strategia complessiva del sistema premiante.

‘Riprendendo la definizione di Porter, la strategia altro non è che una «combinazione di fini (finalità) da raggiungere e di mezzi (politiche) che consentano di realizzare detti fini» (14).

La fig. 3 propone in un quadro sintetico lo spettro delle variabili strategiche facendo ancora ricorso a Porter, adattando al nostro caso quella che egli definisce «ruota strategica».

Come in una ruota, i raggi devono derivare e riflettere le finalità generali ed al tempo stesso essere collegati fra loro perché altrimenti la ruota non gira!

Nel nostro caso questo significa che, per conseguire le finalità per le quali si è ricorso all’incentivazione, è importante e necessario ottenere una coerenza complessiva tra tali finalità e le variabili del sistema premiante.

In questo senso la scelta del *come* misurare, e cioè l’individuazione degli indicatori di misurazione, deve essere logicamente conseguente a due altri ordini di considerazioni:

- *perché* incentivare, cioè quali finalità si vogliono raggiungere con l’introduzione di un sistema premiante; le amministrazioni devono decidere, prima di definire obiettivi specifici e di affrontare questioni tecniche di misurazione, con quale grado, tramite la leva dell’incentivazione alla produttività, intendono conseguire una strategia di miglioramento della qualità dei servizi offerti, o se ritengono più opportuno operare strategie di costo, contenendo la spesa e producendo gli stessi servizi con maggiori livelli di efficienza o, infine, intervenire nelle politiche retributive;
- *a che cosa* incentivare, quindi quali obiettivi specifici di miglioramento conseguire coerentemente con le finalità individuate. Questo si esplicita nella definizione delle variabili applicative (filosofie, orientamento, livello organizzativo di riferimento).

Nelle esperienze concrete invece la scelta della filosofia, dell’orientamento e del livello è stata casuale e non ha tenuto conto di questi aspetti. Dall’analisi effettuata in precedenza, è infatti evidente come sia mancata la coerenza tra le finalità dell’incentivazione ed il dimensionamento delle variabili del sistema premiante.

14. M.E. Porter, *La strategia competitiva - Analisi per le decisioni*, Edizioni della Tipografia compositori, Bologna, 1980, pp. 3-4.



Fig. 3 – I sistemi di incentivazione letti attraverso la «Ruota strategica» di Porter

Si è verificato quanto sottolineato da Gross e Etzioni: l'enfasi sul come misurare ha portato a «concentrarsi su quegli aspetti facilmente quantificabili a tutto svantaggio degli altri; l'effetto come si può ben facilmente dedurre si traduce in una distorsione degli sforzi dell'organizzazione» (15).

Infatti, come già evidenziato, non vengono incentivati obiettivi di adeguatezza dei servizi e di efficienza dei processi. In questo modo non è stato possibile conseguire un risultato concreto né in termini di migliore qualità complessiva dei servizi pubblici né in termini di riduzione delle spese o di gestione in pareggio delle attività.

Il problema dell'incentivazione è stato quindi visto nella realtà co-

15. E. Gross A. Etzioni, *Organizzazione e società*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 35.

me una questione di carattere applicativo; il posizionamento di gran parte delle esperienze in progetti con orientamento alle *azioni*, conferma che la scelta delle variabili ha privilegiato il criterio della semplicità rispetto a quello della coerenza complessiva del sistema premiante.

Si è così spesso riproposta una delle «distorsioni tipiche delle grandi organizzazioni burocratiche: le variabili di controllo (nel nostro caso quelle del sistema di incentivazione), da complesso di mezzi per raggiungere le finalità, sono divenute singoli fini» (16).

Si è verificato quanto segnalato a suo tempo da Rodolfi: «Il problema della produttività degli enti pubblici deve essere affrontato secondo un approccio sistemico ... che consideri la produttività come risultato di molteplici fattori: ... se non si riuscirà ad incidere su tali fattori, anche il messaggio forte, espressione di una notevole esigenza e disponibilità al cambiamento sia culturale che operativo ... contenuto nell'istituto, risulterà vano ed il complesso ... dei dispositivi potenzialmente innovativi, in esso contenuti, si trasformeranno in rituali burocratici di scarsa e nulla incidenza sui processi reali» (17).

In definitiva l'istituto è stato visto come un problema di misurazione fine a se stesso e non è stata colta la valenza strategica dell'incentivazione se utilizzata come *leva di governo*.

La conseguenza finale più evidente è nel mancato raggiungimento dei risultati attesi: «L'operazione è perfettamente riuscita, ma il paziente è morto» (18).

6. Conclusioni

Abbiamo detto che le esperienze di incentivazione alla produttività complessivamente non hanno risposto alle attese; infatti, la qualità dei servizi ed il livello di soddisfacimento dei bisogni collettivi non sono migliorati, le amministrazioni non sono riuscite a contenere la spesa o ad ottenere un impiego più razionale delle risorse a disposizione e la differenziazione retributiva è di fatto avvenuta solo sulla base della presenza in servizio.

Molti hanno rivolto critiche alla normativa ritenuta confusa e approssimativa ed hanno imputato alla fase della contrattazione collet-

16. R.K. Merton, *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1970.

17. E. Rodolfi, «Produttività e organizzazione nelle P.A.», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987, pp. 88-89.

18. W.R. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1985.

tiva la causa dell'insuccesso dell'incentivo. Nella realtà abbiamo visto che, se da un lato le norme non individuano una specifica metodologia di valutazione della produttività, dall'altro non vincolano la contrattazione decentrata ed, al contrario, consentono molteplici opportunità di interpretazione permettendo di individuare i criteri più adeguati rispetto al contesto specifico dei singoli enti.

La ragione principale del mancato conseguimento dei risultati attesi dall'incentivazione è stata da noi individuata invece nelle modalità con cui sono stati impostati nella realtà i diversi sistemi premianti.

Come abbiamo visto, non si è tenuto conto del *mix* delle finalità dell'incentivo e le variabili del sistema sono state definite come fossero scelte fini a se stesse ed indipendenti tra loro.

La conseguenza di tutte queste esperienze poco confortanti è che, in questa fase, il problema dell'incentivazione alla produttività sembra essere momentaneamente accantonato, mentre in generale si è diffuso un crescente clima di sfiducia.

È davvero quindi la fine di un mito, oppure il problema della *produttività* e della sua *incentivazione* sono aspetti che ancora meritano di essere posti al centro dell'attenzione, nonostante le delusioni passate?

Oggi non è possibile formulare una risposta definitiva.

Per quanto riguarda la produttività, quello che ci sentiamo di poter sottolineare è che la finalità più evidente verso cui deve tendere la pubblica amministrazione, dopo la crisi del welfare state ed in connessione con il mercato unico europeo, è sempre il difficile equilibrio tra il soddisfacimento dei bisogni collettivi ed il contenimento del deficit pubblico. In questo senso, l'opinione pubblica richiede un incremento di produttività del settore «sia in termini economici (servizi reali prestati alle imprese e alle famiglie) sia in termini sociali (legittimazione e consenso)» (19).

Anche l'evoluzione dell'ambiente normativo, che si sta delineando in questa fase, ci sembra particolarmente coerente. Ad esempio, la legge 142/90, all'art. 55 c.7, stabilisce che «al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto al programma ed ai costi sostenuti». La stessa legge, all'art. 51, c.1, afferma che «il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'Ente».

Ci sembra chiara la volontà del legislatore, che si rivolge sia al livello politico sia a quello tecnico, di affermare la necessità, per gli Enti, di conseguire obiettivi di soddisfacimento dei bisogni dell'utenza tenendo conto dei vincoli dell'economicità della gestione.

In questo contesto, nel quale quindi la *produttività* conserverà la centralità che ha avuto negli anni scorsi, l'*incentivazione del personale* può e deve essere riproposta come una delle leve per la crescita della produttività stessa.

Tale convinzione è rafforzata anche dal fatto che, sempre al fine di conseguire «l'abbassamento dei costi, l'incremento della produttività e il miglioramento dei servizi» (20), governo e sindacati stanno negoziando la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e sembra certo che la nuova struttura retributiva prevederà una relazione più diretta tra salari e produttività.

Inoltre ci sembra interessante sottolineare che l'istituto della incentivazione, con l'ultimo contratto, è stato ulteriormente rafforzato. Il D.P.R. 333/90 prevede infatti la costituzione di un unico fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi nel quale vengono inserite le diverse leve di politica retributiva: straordinari e indennità varie.

Questo fondo è destinato all'erogazione di compensi per la «realizzazione di piani, progetti e altre iniziative volte ad ottenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali».

Anche il quadro normativo quindi, con sempre maggior attenzione, se da un lato ripropone le stesse finalità attribuendo responsabilità in termini di risultati esterni e di economicità di gestione ai diversi attori degli Enti locali, dall'altro, rafforza l'istituto di incentivazione come una delle leve di gestione del personale.

Il problema che rimane aperto quindi è se, e come, il settore pubblico sarà in grado di ricondurre l'incentivazione da una questione di carattere tecnico e applicativo ad un ruolo più adeguato di leva di governo, individuandone la reale valenza strategica finalizzata alla produttività.

È ora compito degli attori in gioco (amministratori, dirigenti e sindacato) decidere come comportarsi e quali scelte attuare, tenendo presente che l'attenzione verso la gestione della *cosa pubblica* coinvolge oggi tutte le parti sociali.

L'opinione pubblica sicuramente non è interessata alle questioni me-

todologiche ed ai contenuti degli accordi sindacali ma, certamente, non è più disposta a confondere gli interessi corporativi del pubblico impiego con le finalità istituzionali della pubblica amministrazione.

Ad esempio, oggi molti si chiedono se è socialmente equo premiare qualcuno solo perché si presenta regolarmente sul posto di lavoro o se davvero ha un contenuto di beneficio collettivo così importante la predisposizione di manuali di procedure interne.

La pubblica amministrazione non può, ancora a lungo, non tener conto delle esigenze e delle opinioni del pubblico se non vuole accelerare le tipiche dinamiche che Kotler individua nelle organizzazioni pubbliche insensibili al mercato: «Un'organizzazione di questo tipo dà adito a tutta una serie di spiacevoli conseguenze. Di solito prodotti e servizi sono mediocri o scadenti. I cittadini o i clienti restano frustrati e insoddisfatti. La loro insoddisfazione conduce alla rivolta o all'apatia. L'organizzazione finisce così con segnare essa stessa il proprio destino: perché i cittadini l'attaccano o se ne ritraggono» (21).

Bibliografia

- AA.VV., *Introduzione all'economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.
- AA.VV., *La produttività negli enti locali metodologie e tecniche di misurazione*, F. Angeli, Milano, 1985.
- AA.VV., *L'innovazione organizzativa negli Enti Locali - Analisi di alcuni casi*, F. Angeli, Milano, 1990.
- F. Amigoni, *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano, 1979.
- H.I. Ansoff, *Management strategico*, Etas-Libri, Milano, 1980.
- R.N. Anthony, *Planning and control systems: a framework analysis*, Harvard University, 1965.
- P.M. Blau, *La dinamica della burocrazia*, F. Angeli, Milano, 1978.
- M. Bonaretti, G. Della Rocca, *Produttività ed Incentivi nella Pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Stato sociale, servizi, pubblico impiego*, Jovene editore, Milano, 1990.
- P. Bondonio, A. Bruzzo, «Strumenti per la valutazione ed il miglioramento della produttività della P.A.: problemi generali ed esperienze operative», Ministero dell'interno, Roma, 1987.
- E. Borgonovi, «Imprenditorialità ed innovazione: nuove frontiere nella Pubblica Amministrazione», *Il nuovo governo locale*, n. 3, 1985.

21. P. Kotler, *Al servizio del pubblico*, Etas Libri, Milano, 1978, p. 45.

- L. Brossa, V. Colletta, «L'incentivazione della produttività: applicazioni effettuate e metodologie» *Studi organizzativi*, n. 3, 1990.
- G. Brunetti, *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, F. Angeli, Milano, 1979.
- R., Caselli, A. Cerrone, *Analisi e progettazione organizzativa nella Pubblica Amministrazione*, F. Angeli, Milano, 1981.
- G. Costa, S. De Martino, *Management Pubblico*, Etas-Libri, Milano, 1985.
- M. Crozier, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1978.
- R.M. Cyert e J.G. March, *Teoria del comportamento dell'impresa*, F. Angeli, Milano, 1970.
- G. Della Rocca, «Produttività, calcolo, contrattazione», *Il Progetto*, n. 34, 1986.
- G. Della Rocca e E. Pandolfi, «Produttività e incentivazione del lavoro: esperienze ed orientamenti nel pubblico e nel privato», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987.
- G. Della Rocca, «Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987.
- G. Della Rocca, L. Prosperetti (a cura di), *Salari e produttività: esperienze internazionali ed italiane*, F. Angeli, Milano, 1990.
- A. De Maio, E. Bartezzaghi, O. Brivio, G. Zanarini, *Informatica e processi decisionali*, F. Angeli, Milano, 1991.
- T.H.J. Euske, *Management control: planning control measurement and evaluation*, Addison - Wesley Publishing Company, 1984.
- E. Gross, A. Etzioni, *Organizzazioni e società*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- F. Herzberg, *Work and the nature of man*, Crowell, 1966.
- A.G. Hopwood, *Accounting and Human behaviour*, London, 1974.
- F. Isotta, «I compensi incentivanti la produttività in una prospettiva di controllo organizzativo», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987.
- P. Kotler, *Al servizio del pubblico*, Etas Libri, Milano, 1978.
- P. Kotler, A.R. Andreasen, *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey, 1987.
- A. Maslow, *Motivazione e personalità*, Armando, Milano, 1973.
- G. Marcon, *Bilancio, programmazione e razionalità nelle decisioni pubbliche*, F. Angeli, Milano, 1978.
- M. Mariani, A. Orioli, F. Padula, «Nella busta dello statale incentivi fuori controllo», *Il Sole 24 ore*, 27 mag. 1991.
- C. Martelli, *Corriere della sera*, 24 giug. 1991.
- D. Mc Gregor, *L'aspetto umano dell'impresa*, F. Angeli, Milano, 1972.
- G. Mele, «Incentivi alla produttività nei contratti del pubblico impiego: una strada nuova o un obiettivo troppo ambizioso?» *Il nuovo governo locale*, 1985.
- R.K. Merton, *Teorie e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1970.
- P. Morigi, *Il marketing negli Enti Pubblici*, Maggioli, Rimini, 1988.
- R. Normann, *La gestione strategica dei servizi*, Etas-Libri, Milano, 1985.
- V. Papadia, V. Codispoti, *L'organizzazione del lavoro e la produttività negli Enti Locali e nelle Regioni*, Maggioli, Rimini, 1987.

- C. Perrow, *Le organizzazioni complesse*, F. Angeli, Milano, 1977.
- M.E. Porter, *La strategia competitiva*, Edizioni della Tipografia compositori, 1982.
- G. Reborà, *Organizzazione e direzione dell'Ente Locale*, Giuffrè, Milano, 1983.
- G. Reborà, M. Meneguzzo, *Gli incentivi di produttività negli Enti Locali*, F. Angeli, Milano, 1988.
- G. Reborà, M. Meneguzzo, *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, Utet, Torino, 1990.
- E. Rodolfi, «Produttività e organizzazione nella Pubblica Amministrazione», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987.
- P. Romei, *Risultati e produttività negli Enti Pubblici*, F. Angeli, Milano, 1987.
- P. Romei, «L'incentivo alla produttività nel pubblico impiego», *Studi organizzativi*, n. 2, 1985.
- D. Semeria, «Qui l'Ente Pubblico si orienta al consumatore», *Marketing Espansione*, n. 27, 1987.
- V. Sborlino, «L'applicazione degli incentivi alla produttività nella P.A.: riflessioni su alcune esperienze», *Studi organizzativi*, n. 3-4, 1987.
- W.R. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- J.D. Thompson, *Organizations in actions*, McGraw-Hill, New York, 1967.
- E. Valentini, *L'innovazione nella P.A. e progetto Fepa*, Cevar, Roma, 1988.
- G. Zangari, «Tra perequazione e diversità alla fine prevale la giungla», *il Sole 24 ore*, 27 mag. 1991.
- A. Zangrandi, *Controllo esterno e controllo di gestione negli Istituti pubblici*, in AA.VV., *Introduzione all'economia delle Amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.
- A. Zangrandi, «Quale sistema di controllo per gli Enti Locali», *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1986.

