

Quaderni ref.

n. 13 / Aprile 2003

**GLI ORDINAMENTI PROFESSIONALI A FASCE LARGHE O “BROAD
BANDING”; L’ESPERIENZA IN GRAN BRETAGNA E IN ITALIA**

Giuseppe Della Rocca

ref.

**RICERCHE E CONSULENZE
PER L’ECONOMIA E LA FINANZA**

Via Gioberti, 5 - 20123 Milano
Tel. +39 02 4344101 - Fax +39 02 43441027
Info@ref-online.it – www.ref-online.it

SOMMARIO

1. L'ordinamento professionale a "fasce larghe". 1 - 2. L'ordinamento a "fasce larghe" nella Pubblica Amministrazione italiana. 4 - 3. Il "broad banding" nell'esperienza della Gran Bretagna. 7 - 4. L'articolazione degli ordinamenti nell'amministrazione centrale in Gran Bretagna. 11 - 5. Osservazioni conclusive. 17

1. L'ordinamento professionale a "fasce larghe".

Negli anni 90 una delle riforme più rilevanti nella gestione del "management" pubblico è stata, senza dubbio, l'introduzione di nuovi ordinamenti professionali e di nuove logiche di carriera per i pubblici dipendenti. La Gran Bretagna ha avviato tale tipo di riforma in modo significativo, altri paesi come la Svezia e anche l'Italia si sono avviati nella stessa direzione con tempi e modalità diverse. Altri invece, come la Francia, la Spagna, la Germania, sembra non si siano spinti molto in avanti: per la Francia ad esempio la disciplina del rapporto d'impiego rimane a grandi linee quella tradizionale, regolata dall'appartenenza a corpi professionali, ognuno con una propria scala salariale, con norme per le progressioni di carriera stabilite per legge e con l'anzianità di servizio come uno dei criteri preponderanti, anche se non l'unico⁽¹⁾.

Il modello di riforma dell'ordinamento professionale, della struttura salariale e delle carriere, adottato prendendo ad esempio il settore privato, è caratterizzato dalla presenza di larghe fasce retributive, o "broad banding", modello che ha come finalità di rendere meno rigidi gli ordinamenti contrattuali, prefigurare criteri diversi di carriera, promuovere una dinamica dei salari in grado di motivare ed incentivare il personale.

Il dibattito negli anni 80 e 90, nel settore privato, non ha fatto altro che riflettere i tentativi che le imprese hanno intrapreso per riallineare le proprie politiche retributive e, in alcuni casi, i sistemi di classificazione alle innovazioni dei modelli produttivi. Secondo molti autori, infatti, nelle imprese si attenua il peso della funzione gerarchica, in particolare con l'introduzione di strutture organizzative più piatte e snelle: nuove strutture che danno maggior rilievo a forme di coordinamento e di integrazione professionale, a ruoli operativi che si qualificano sempre di più come ruoli

⁽¹⁾ BACH S., BORDOGNA L., DELLA ROCCA G., WINCHESTER D., *Public service employment relation in Europe; transformation, modernisation or inertia*, Routledge, London 1999. DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G., KELLER B., *Strategic choices in reforming public service employment*, Palgrave, New York 2001.

di processo, non dediti al singolo compito ma a più attività necessarie a conseguire i risultati di qualità e di efficacia del sistema produttivo⁽²⁾.

Questo tipo di innovazione delle organizzazioni industriali e di servizio ha portato con sé l'esigenza di modificare i sistemi di carriera, di formazione e di retribuzione del personale. Alla carriera verticale per qualifica professionale si sostituisce, in parte, un modello fondato su logiche di sviluppo retributivo orizzontale basato sul miglioramento delle abilità e delle competenze. La formazione serve, in questi casi, ad accompagnare questo processo, ad assicurare competenze ampie e articolate, oltre gli stessi confini della singola posizione, a consentire la capacità di adattamento delle persone alle mutevoli esigenze della domanda degli utenti e delle condizioni organizzative, tecnologiche e di processo.

Evolvono anche i sistemi di remunerazione con la tendenza a retribuire non solo la posizione o la mansione ma la persona, i risultati conseguiti, le attività svolte ed in particolare le sue capacità esercitate nel ruolo che gli è stato attribuito. Il pacchetto retributivo diventa più articolato e flessibile, le retribuzioni sono agganciate ai risultati individuali o di gruppo, alla capacità e competenze delle persone oltre che alla disponibilità, di queste, di ricoprire determinate posizioni lavorative, di svolgere più prestazioni anche in determinati orari o periodi del ciclo annuale di lavoro.

Nel settore della pubblica amministrazione, seppure in un contesto istituzionale molto diverso, le motivazioni e i cambiamenti sono stati simili. I Governi si sono trovati da un lato problemi di controllo della spesa pubblica e dall'altro la necessità di soddisfare l'esigenza di maggiore articolazione e qualità dei servizi pubblici. Vincoli centrali al controllo della spesa hanno dovuto andare di pari passo con il decentramento delle responsabilità dei risultati e del personale⁽³⁾. Anche in questo caso, le modalità di gestione del personale si sono andate modificando con una maggiore articolazione delle retribuzioni, attraverso salari di risultato, sia individuali che collettivi e una definizione di nuovi ordinamenti accompagnati in molti casi dal potenziamento e articolazione della formazione. La pubblica amministrazione ha bisogno, come il settore privato, di un'organizzazione diversa da quella corrispondente agli ordinamenti che esasperano le divisioni funzionali tra corpi professionali, ruoli e mansioni. Erogare servizi qualificati e diversificati sembra, infatti, richiedere flessibilità e capacità d'adattamento, comportamenti organizzativi non vincolati da profili numerosi e rigidi, valorizzazione delle capacità e delle competenze professionali esercitate dagli individui. Le principali

⁽²⁾ BUTERA F., CARBOGNIN M., FASULO M., *Classificazione del personale fra strumento di organizzazione e sistema di gestione delle persone; gli sviluppi nelle imprese private e nella Pubblica Amministrazione* in Lavoro e Relazioni Industriali n. 1, 1996, 43-73.

⁽³⁾ OECD, *Government in transition; Public management reform in OECD Countries*, Paris OECD, 1995.

innovazioni riguardano la semplificazione della scala di classificazione, la polivalenza funzionale e la mobilità orizzontale su più mansioni, la riduzione degli automatismi nei passaggi di categoria.

La scala di classificazione è semplificata attraverso la riduzione del numero di categorie professionali. Intendendo per categoria professionale non un livello retributivo ma una precisa condizione di status professionale sul mercato del lavoro interno ed esterno indipendentemente dalle mansioni specifiche di ciascuna organizzazione. Di conseguenza è sorta la necessità di identificare un numero contenuto di ruoli professionali di riferimento, rispetto alla miriade di qualifiche e di mansioni definite in dettaglio. Nel CCNL dei Chimici privati all'inizio degli anni 90 queste categorie sono state ridotte da 10 a 6, mentre in quello del Credito da 11 a 4. Le categorie o aree rappresentano, in questo caso, le attese professionali delle aziende o delle amministrazioni in termini di classi omogenee di processi produttivi, risultati e competenze.

Nell'ambito di ciascuna categoria o di ogni area esistono delle *articolazioni retributive interne* corrispondenti, nei casi di soluzioni maggiormente flessibili e meno vincolanti, a semplici livelli, oppure, in quelle più rigide, a posizioni definite a priori nei CCNL. In questo secondo caso l'inserimento dei lavoratori e l'attribuzione delle retribuzioni avviene in funzione di figure professionali assunte sulla base delle mansioni svolte o delle posizioni organizzative attribuite. E' in questo caso evidente la diversità tra le due soluzioni adottate: con la prima, nell'attribuzione del livello retributivo, prevalgono esclusivamente le competenze e capacità *esercitate*, rilevate attraverso la valutazione delle prestazioni; nella seconda prevalgono le prestazioni *richieste dalla posizione*. Tuttavia le figure professionali afferenti a ciascuna categoria sono spesso considerate contrattualmente *equivalenti e fungibili*; in entrambe le soluzioni non sono previsti meccanismi di progressione automatica, alcuni, ad esempio l'anzianità aziendale, sono ridimensionati, e applicati solo alle categorie professionali poco qualificate.

Questo tipo di innovazione consente di realizzare due presupposti necessari all'architettura del sistema di classificazione: quello della *flessibilità* delle retribuzioni, grazie all'articolazione dei livelli retributivi per categoria professionale e quello di uno *status professionale circoscritto* e stabile nel tempo rappresentato da categorie definite attraverso precise declaratorie professionali.

Un sistema per larghe fasce (*broad banding*), sempre secondo il modello teorico proposto, dovrebbe di conseguenza favorire l'acquisizione di nuove abilità e competenze trasversali, in ciascuna categoria, modificare le aspettative di carriera, orientandole più allo sviluppo delle competenze personali acquisite, piuttosto che al riconoscimento di posizioni di status

formali, semplificare i sistemi di *benchmarking* retributivi, ancorandoli a pochi ruoli chiave, riducendo così i costi di manutenzione dell'intero sistema (profili professionali, *job description*, etc.), allargare i sistemi di riconoscimento per premiare le prestazioni e il valore delle persone più che il valore delle mansioni.

2. *L'ordinamento a "fasce larghe" nella Pubblica Amministrazione italiana.*

A quest'impianto teorico sono seguite diverse tipologie d'applicazione, tra queste quelle adottate nel settore pubblico. In Italia i CCNL del 1998 del pubblico impiego hanno innovato, sulla base di questa filosofia, l'istituto dell'ordinamento professionale. La sua introduzione, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi, è contemporanea ad un processo di più ampia portata di riforma di decentramento amministrativo di funzioni e responsabilità dello Stato. Con i nuovi CCNL si va delineando, in particolare, quanto era già stato avvertito dal disegno riformatore all'inizio degli anni 90, di enfatizzare, in particolare per quanto riguarda il comparto degli enti locali, il principio dell'*autonomia di bilancio* delle singole amministrazioni.

Tale tipo di autonomia e di responsabilità unita alla necessità di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi trova nella gestione delle risorse umane uno degli aspetti più delicati e complessi. Ricerca di maggiore efficacia ed efficienza risponde, in questo caso, all'esigenza di consentire una dinamica dell'organizzazione, che a differenza del passato significa *non solo semplice amministrazione del personale* ma soprattutto indirizzo sviluppo e motivazione al lavoro. L'evoluzione della normativa cerca in generale di rispondere a quest'esigenza, suggerisce essenzialmente una modifica delle tecniche di gestione e contrattuali, e propone, come maggiore opportunità, la gestione decentrata dell'ordinamento professionale. Attività decentrata che in Italia è riconosciuta *per la prima volta* e che deve trovare applicazione a partire dalle relazioni sindacali decentrate, con la formula del contratto integrativo di amministrazione.

Questa contemporaneità tra decentramento amministrativo, contrattuale e riforma dell'ordinamento professionale non va sottovalutata nella valutazione complessiva dei risultati. L'ordinamento professionale è da sempre l'istituto fondamentale che regola i rapporti di lavoro, per questa ragione la struttura e le norme che ne stabiliscono la sua applicazione e dinamica, specialmente nel settore pubblico, sono spesso definite o centralmente o con procedure pubbliche di tipo unilaterale in modo da limitare, in parte o del tutto, la sfera d'autonomia organizzativa di ciascun

ente. La ragione di questo limite è riconducibile all'assenza, nel settore pubblico, di forme di regolamentazione di mercato, per cui, la regolazione centralizzata o di tipo amministrativo è considerata non priva di benefici, almeno per quanto riguarda il controllo dei costi e delle disponibilità finanziarie.

Con la nuova normativa le parti firmatarie del contratto hanno, di conseguenza, reso più flessibile da un lato l'impianto del sistema contrattuale (rafforzando quello decentrato) e dall'altro, lo hanno reso però più *vulnerabile* rispetto alle richieste dei sindacati e alle aspettative degli stessi lavoratori. Le amministrazioni si trovano in questo caso ad operare in modo autonomo, responsabili anche a pieno titolo del bilancio e dei risultati del contratto integrativo, ma anche, per così dire, da sole, senza alcuna protezione della normativa centrale rispetto ad una pressione dal basso da parte dei lavoratori dipendenti e delle altre parti contraenti.

Ciò premesso e con tale funzione, l'ordinamento a fasce larghe in Italia si articola in modo diverso tra contratti nazionali di comparto. Ad esempio nel comparto delle autonomie locali si hanno quattro fasce o categorie contrattuali (definite nei contratti anche con il termine di aree) mentre in quello dei ministeri tre. Ogni fascia o area è composta di più livelli retributivi; complessivamente 19 per le autonomie locali e 11 per i ministeri centrali. Entrambe le soluzioni, più articolata quella delle autonomie, consentono all'interno di ciascun'area una progressione economica.

Tutte le aree sono definite da una declaratoria di profilo e tutte le mansioni ascritte e quelle complementari o strumentali diventano *esigibili*. Tuttavia mentre in alcuni comparti l'equivalenza tra mansioni e posizioni è stabilita a livello dell'intera categoria, in altri come i ministeri lo è solo per livello e posizione retributiva. In questa seconda soluzione, il modo, con cui sono definite le mansioni e le posizioni, qualifica il tipo di flessibilità e in ogni caso privilegia un assetto più rigido, condiziona la carriera retributiva (almeno dal punto di vista teorico) al passaggio di mansioni (o profilo di riferimento) rispetto alla qualità e alle competenze espresse nella prestazione conseguita.

Altro aspetto che caratterizza il nuovo *sistema sono le tipologie di carriera* previste. Una con passaggi tra aree (progressione verticale); un'altra che avviene nell'ambito della stessa area o categoria tra livelli retributivi, o verso le posizioni super (progressione orizzontale). Il passaggio da un'area ad un'altra avviene attraverso una procedura selettiva assimilabile ad un concorso in cui è prevista una quota di accesso dall'esterno. Il passaggio all'interno dell'area (o progressione economica orizzontale) si articola attraverso forme di selezione attraverso alcuni criteri.

Secondo i contratti nazionali il passaggio interno all'area avviene a seguito di percorsi di qualificazione ed aggiornamento. Nei criteri espressi si fa riferimento all'anzianità di servizio, all'esperienza, ai titoli di studio e formativi come aspetti rilevanti, mentre un ruolo secondario ha la valutazione della prestazione esercitata valutata dal dirigente come diretto superiore del valutato. Questo limite alla valutazione delle prestazioni, imposto a partire dal contratto, è stato specificamente inserito, sembra su richiesta delle OOSS, per l'inesistenza, nella valutazione delle prestazioni (il comportamento agito), di parametri obiettivi e verificabili da terzi e per contenere, di conseguenza, la discrezionalità del singolo dirigente. In conclusione quindi, l'insieme della normativa evidenzia quello che gli esperti chiamano un processo di valutazione per *certificazione della qualificazione* raggiunta. Certificazione della persona attraverso i titoli acquisiti che includono tutti gli attestati del curriculum individuale quali il titolo di studio, i titoli formativi e le esperienze di lavoro, ma non ovviamente la valutazione sulle capacità espresse nella prestazione esercitata.

L'applicazione del modello di classificazione per larghe fasce è stato l'aspetto più rilevante e più critico della contrattazione integrativa tuttavia i risultati conseguiti non sono ritenuti in generale positivi dal punto di vista della flessibilità e dell'articolazione delle carriere⁽⁴⁾. Una ricerca del dipartimento della Funzione Pubblica condotta alla fine dell'anno 2000, mette in evidenza, dopo tre anni di contrattazione integrativa, che nel 25% delle amministrazioni del campione (autonomie locali e ministeri) il 100% dei dipendenti ha usufruito dei benefici della progressione orizzontale. Più in generale il 66% del campione dichiarava che ne ha beneficiato più del 50% e che in alcune amministrazioni(11 in tutto) 80% del personale ha usufruito di due passaggi⁽⁵⁾.

L'analisi del *turn over* interno fatta da Giuseppe Cananzi sulla base dei dati del Ministero del Tesoro e condotta su un campione comprendente più comparti esclusi i Ministeri, conferma in parte questi dati. Nel solo periodo 1997 – 2000 (escluso quindi l'ultimo anno della contrattazione integrativa) si ha un incremento del *turn over* delle progressioni orizzontali da un 5.4% nel '97 ad un 38,3% nel 2000 per le autonomie locali (negli enti pubblici non economici la forbice è ancora più ampia), mentre la progressione verticale ha andamenti, come era da prevedere più contenuti⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ TALAMO V., *I nuovi sistemi di progressione professionale nel lavoro pubblico fra Corte Costituzionale e contrattazione collettiva in Gestione delle risorse umane*, in Strumenti e orientamenti n. 1 Formez, Roma 2002.

⁽⁵⁾ DELLA ROCCA G., RAMPINO L., BULGARELLA M., *Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa*, Formez, Roma 2001.

⁽⁶⁾ CANANZI G., *Turn over e carriere in alcuni comparti della Pubblica Amministrazione: il periodo 1997-2002* in Bordogna (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni; un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Quaderni Aran, Franco Angeli 2002, 93-106.

L'indagine ARAN (condotta attraverso questionario somministrato alle amministrazioni) mette in rilievo l'importanza che ha ancora il criterio dell'anzianità di servizio per le progressioni orizzontali e nella stessa indagine il 52,7% delle amministrazioni sostengono che tale dinamica nelle progressioni orizzontali più che rispondere ad esigenze di flessibilità o di incentivazione del personale è servita a trovare soluzioni per situazioni pregresse. La percentuale sale all'81% se si considera il solo comparto ministeri⁽⁷⁾.

Questo tipo di dinamica nelle progressioni sembra sia continuata per tutto l'anno 2001, anno per il quale non si dispongono ancora dati sul tema della gestione delle carriere. Tuttavia la recente pubblicazione del rapporto trimestrale ARAN sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici ha evidenziato il problema dei costi della contrattazione integrativa. Rispetto ad un incremento previsto del tasso d'inflazione programmata per le autonomie locali del 6,7% per il quadriennio dicembre 97, novembre 2002, l'incremento delle retribuzioni nel periodo 1998 – 2001 è stato del 16,2% di cui circa due punti e mezzo dovuti al finanziamento della contrattazione integrativa prevista dal contratto nazionale e ben più di sei punti pagati direttamente dai bilanci degli enti senza che questi ultimi abbiano evidenziato una crescita delle risorse disponibili, o una loro razionalizzazione, attraverso indicatori di gestione particolarmente virtuosi. Sempre secondo il rapporto si ritiene che questo sviluppo delle risorse aggiuntive sia ascrivibile a progressioni di carriera abbastanza generalizzate che hanno interessato in modo rilevante l'intero comparto⁽⁸⁾.

3. Il “*broad banding*” nell'esperienza della Gran Bretagna.

Questi passaggi generalizzati, giustificati in gran parte per sanare situazioni pregresse, hanno a loro volta eroso parte consistente delle quote del salario accessorio a favore del salario fisso o tabellare. I due aspetti (generalizzazione dei passaggi e riduzione del peso del salario accessorio), con il richiamo ai costi eccessivi nella gestione, hanno messo *in crisi l'ipotesi della flessibilità del sistema retributivo* e di ottenere prospettive articolate di carriera attraverso il decentramento della contrattazione. Un'analisi comparata e non esaustiva dell'esempio inglese può tuttavia, proprio per queste ragioni, essere d'utilità per una riflessione aggiornata su questo tipo strumento, senza richiamarsi immediatamente ad un

⁽⁷⁾ BORDOGNA L., *Gestione delle risorse umane e relazioni sindacali nelle Pubbliche Amministrazioni; un'indagine sull'esperienza 1998* in BORDOGNA L. (a cura di), Quaderni Aran, Franco Angeli, Milano 2002, 21-106.

⁽⁸⁾ *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Aran Roma, Dicembre 2002.

cambiamento di prospettiva ed ad un ritorno alla contrattazione centralizzata tout court, con l'esclusiva finalità del controllo del costo del lavoro dimenticando che la politica retributiva è anche e principalmente uno strumento irrinunciabile per l'efficacia e la qualità dei servizi locali.

Una lettura dell'esperienza in Gran Bretagna, avendo come riferimento il modello e l'esperienza italiana, non può fare a meno di iniziare dal *frame work* delle Relazioni sindacali. In primo luogo, nonostante l'enfasi posta sulle forme di regolazione di "quasi mercato" nel settore pubblico, fatta attraverso il modello imprenditoriale del "*new public management*", la contrattazione collettiva *non è l'unico strumento a livello nazionale di determinazione dei salari*. La contrattazione nazionale interviene solo per alcuni comparti, come ad esempio per le amministrazioni centrali, Ministeri e Agenzie, fissando *annualmente* l'indice di incremento delle retribuzioni. In altri comparti o gruppi occupazionali, come gli insegnanti, gli infermieri, i medici, i dirigenti dello Stato, Forze armate, i salari sono determinati a livello nazionale direttamente dal Governo grazie alle raccomandazioni di comitati specifici i "Pay Review Bodies". Infine per il personale del corpo di polizia e altri, come i vigili del fuoco, gli aumenti sono determinati automaticamente⁽⁹⁾. In secondo luogo dal 1980 in poi l'incremento annuale dei salari dei dipendenti pubblici è definito sulla base dell'"*ability to pay*" da parte del Governo, e non attraverso il tasso d'inflazione programmato come in Italia. Secondo il Governo la determinazione delle retribuzioni non può in primo luogo *prescindere dai conti pubblici*, ne, com'è stato fatto nel passato, avere come riferimento le remunerazioni di figure equivalenti del settore privato.

Con questa premessa ci limiteremo ad approfondire le caratteristiche del sistema di classificazione sull'esempio delle amministrazioni centrali (Ministeri e Agenzie) con circa 676.000 dipendenti su circa 5 milioni di addetti della pubblica amministrazione inglese⁽¹⁰⁾. La Pubblica Amministrazione centrale costituisce un'importante area per i cambiamenti

⁽⁹⁾ I "Pay Review Bodies", o comitati d'esperti, sono commissioni a carattere permanente i cui membri sono nominati dal Primo Ministro con il compito di fornire annualmente raccomandazioni al Governo sulla politica retributiva da adottare per alcuni gruppi occupazionali. I loro rapporti, oltre ad indicazioni analitiche in materia retributiva, contengono anche proposte di tipo organizzativo e funzionale. I comitati operano attraverso analisi e indagini, di solito di tipo comparativo, discutono e valutano le richieste delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro. Il ricorso ai comitati si differenzia dall'arbitrato in quanto il Governo non è formalmente tenuto ad attuare le loro raccomandazioni anche se, come la prassi ha evidenziato, queste raccomandazioni sono spesso accettate sia dallo stesso Governo che dalle OOSS. MOMIGLIANO S., *Le politiche retributive nel settore pubblico britannico dal 1980; tratti essenziali, prospettive e indicazioni per il pubblico impiego in Italia* in Dell'Aringa C., *Le politiche retributive nel settore pubblico, un confronto internazionale*, Franco Angeli, Milano 1995. BORDOGNA L., WINCHESTER D., *Collective Bargaining in Western Europe* in DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G., KELLER *Strategic Choices in reforming public service employment*, Palgrave, New York 2001, 48-70.

⁽¹⁰⁾ WINCHESTER D., BACH S., *Britain; the transformation of public service employment relations*, in Bach, Bordogna, Della Rocca, Winchester, *Public employment relation in Europe*, Routledge, London 1999, 22-55.

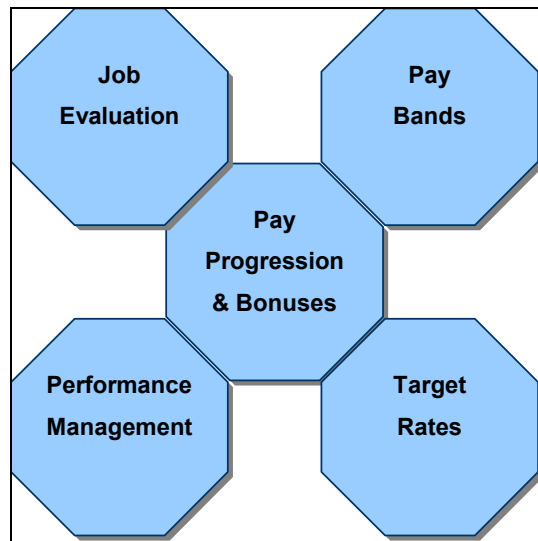
di decentramento della struttura (con la formazione delle Agenzie operative) seguiti da importanti innovazioni di politica del personale.

Prima degli anni 90 l'intera retribuzione del personale pubblico era negoziata centralmente con i sindacati del settore. La negoziazione riguardava scale retributive che stabilivano un ordinamento prefissato per gradi di qualifica per tutto il comparto dell'amministrazione centrale⁽¹¹⁾. Nel 1994 è iniziato una fase di decentramento nella gestione e determinazione dei salari e anche, in parte, della contrattazione collettiva; decentramento che dava la possibilità a ciascuna amministrazione di formulare, sulla base di un quadro di riferimento complessivo, *la propria scala retributiva e il proprio ordinamento*.

Le fasce della struttura retributiva sono stabilite grazie ad un sistema molto simile alla "*job evaluation*" (Job Evaluation Grading System) definito a grandi linee e monitorato dal Gabinet Office (Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tale sistema costituisce un quadro di riferimento, per le diverse unità amministrative, nello stabilire in autonomia (sulla base della misurazione dei contenuti e del grado di responsabilità dei diversi ruoli occupazionali) da 8 fino a 12 fasce retributive a cui corrispondere *una descrizione di ruoli occupazionali*, con al proprio interno un numero di livelli che differenziano le retribuzioni per fascia tra un minimo e un massimo. La distribuzione per livelli consente ad ogni amministrazione di gestire (attraverso la valutazione delle prestazioni) una progressione annuale sulla base dell'incremento delle retribuzioni stabilito ogni anno a livello nazionale.

FIG. 1 *Il Nuovo Sistema di Gestione dei Senior Civil Service*

⁽¹¹⁾ RICHARD S., *La funzione pubblica britannica dopo il 1979. I nuovi metodi di gestione delle risorse umane* in MENY Y., WRIGHT V., *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, 1994.



Gli elementi centrali del sistema di gestione inglese che fanno la differenza con l'Italia sono riportati nella fig.1. L'esempio riguarda i Senior Civil Servant (SCS) ma costituisce un modello per tutte le amministrazioni centrali. Esso si basa; innanzitutto sulla *job evaluation* per classificare il personale in base a criteri che si richiamano a ruoli occupazionali attesi (finalità, compiti, attività). Tali ruoli e differenze sono allo stesso tempo generati e circoscritti in termini occupazionali e professionali con profili facilmente identificabili anche sul mercato del lavoro esterno⁽¹²⁾. Questa classificazione occupazionale dà origine ad una struttura salariale per fasce retributive (*pay bands*), graduate al loro interno su più livelli (*pay progression & bonuses*). La progressione all'interno delle fasce è disciplinata dalla valutazione delle prestazioni (*performance management*), la quale si avvale di indicatori di prestazione (risultati e competenze) definiti da un sistema separato di gestione per i direttori generali (*target rates*) o altri tipi di indicatori o di comportamenti per gli altri operatori.

⁽¹²⁾ Una disamina attenta di quest'aspetto richiederebbe più spazio. Basti in questo caso ricordare quanto già detto da più autori sulle differenze tra i sistemi amministrativi continentali europei e quelli anglosassoni. Mentre nel caso dei paesi anglosassoni la regolamentazione del settore pubblico è definita dal diritto comune nei paesi dell'Europa centro continentale tra cui l'Italia tale regolamentazione è stabilita attraverso una normativa separata, chiamata appunto diritto amministrativo. Tale tipo di separazione sembra determinare la stessa percezione e definizione dei ruoli e mansioni: mentre nel caso anglosassone siamo di fronte ad un sistema classificatorio più aperto, in cui i ruoli riflettono quelli già esistenti e o la formazione e anche le metodologie di rilevazione del mercato del lavoro esterno alle amministrazioni, nel caso dei paesi soggetti al diritto amministrativo il sistema è maggiormente determinato dalle regole e dal tipo di formazione individuazione e selezione interna, essenzialmente di tipo giuridico legale e spesso separate dal sistema educativo e produttivo (industria e servizi) del resto della società, FEDELE M., *Come cambiare le Amministrazioni Pubbliche*, Laterza, 1999.

4. L'articolazione degli ordinamenti nell'amministrazione centrale in Gran Bretagna.

Per un'analisi approfondita del fenomeno è utile, visto il carattere decentrato della classificazione, la verifica di esempi di come l'ordinamento è stato architettato in alcune amministrazioni centrali. Gli esempi danno un'idea della diversità delle strutture e delle procedure e anche delle tendenze all'innovazione presenti nell'esperienza inglese.

Senior Civil servant. Un aspetto peculiare dell'esperienza inglese è che anche i SCS, simili in parte ai nostri direttori generali hanno un proprio ordinamento non però soggetto a contrattazione. Questo sistema è stato introdotto nel 1996 e riguarda circa 3000 persone divisi in tre raggruppamenti occupazionali: 40% specialisti molto qualificati, un altro 30% *operational managers* e un altro 30% *policy advisers*. A differenza dal resto dei dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale, il nuovo sistema retributivo degli SCS *non è però stabilito dai singoli dipartimenti e agenzie*, ma centralmente dal Primo Ministro attraverso il Gabinet Office.

La nuova struttura retributiva degli SCS prevede 10 fasce salariali tra loro sovrapposte, una di queste riguarda i "Permanent Secretaries", e nove il resto dei SCS (si veda Tab.1). I "Permanent Secretaries" sono al vertice dell'organizzazione burocratica centrale, sono di solito responsabili di dipartimento e delle agenzie; le altre 9 fasce sono state definite attraverso la pesatura delle diverse posizioni grazie ad un sistema chiamato Job Evaluation for Senior Post (JESP) messo a punto per questo tipo di ruolo. Come si può notare dalla tabella 1 il grado di differenziazione tra fasce e all'interno di ciascuna risulta essere piuttosto ampio per consentire alle diverse amministrazioni di stabilire retribuzioni tali in grado di *competere (mantenere e reclutare ruoli e professioni) con il settore privato* e per stabilire una vera e propria carriera retributiva gestita grazie al sistema di valutazione. Si ritiene che i livelli superiori di ciascuna fascia possano essere raggiunti in un periodo di 10 anni attraverso il conseguimento di prestazioni annuali ritenute buone, oppure in un lasso di tempo di 5, 6 anni grazie a prestazioni annuali valutate come eccezionali. Va inoltre ricordato, per comprendere appieno l'intero potenziale del nuovo sistema retributivo che nelle due fasce inferiori (anno 2000) è inquadrato circa il 70% dei SCS.

TAB. 1 *Senior Civil Service, fasce retributive*

Livelli	Punteggio JESP	Minimo di paga* Aprile 2000	Massimo di Paga* Aprile 2000
1	7-10	42,755	67,163
2	8-11	47,138	75,601
3	9-12	51,975	85,047
4	11-16	57,367	95,625

5	12-17	62,882	101,254
6	14-19	68,840	107,212
7	17-20	75,374	113,499
8	18-21	82,341	120,249
9	20-22	89,996	127,452
Permanent Secretaries		101,254	173,808

* Sterlina Inglese

** Fonte: The Senior Civil Service Pay System – Pay Bands

Ogni incremento retributivo deve essere finanziato sulla base dei limiti di incremento della spesa stabilito per ciascun dipartimento⁽¹³⁾. Questo sistema retributivo è stato modificato a partire dall'anno 2001. I principali cambiamenti riguardano il passaggio da nove fasce a tre per gli SCS con un aumento dei livelli interni per ciascuna di queste. Cambia ed è ridotta la carriera di status concentrata sui tre gruppi occupazionali di cui sopra, ma rimane sostanzialmente immutata quella retributiva legata alla valutazione dei risultati e delle competenze.

La procedura di valutazione dei SCS: "Performance Review"; stabilisce un legame tra gli obiettivi conseguiti e il contributo dato da ogni singolo senior manager; quest'ultimo è verificato dalla valutazione delle competenze espresse.

Inland Revenue. Inland Revenue è uno dei dipartimenti più grandi dell'Amministrazione Pubblica in Gran Bretagna, del tutto simile nelle finalità e nei compiti alla nostra Agenzia delle Entrate. Questa esperienza è interessante per comprendere *come ciascuna fascia rappresenta uno o più profili professionali omogenei e per l'elevata articolazione delle sue graduazioni interne.* Articolazione resa necessaria per consentire una carriera retributiva a coloro che in ogni caso sono destinati a svolgere la prestazione professionale indicata dalla fascia per un periodo certamente non breve della loro carriera.

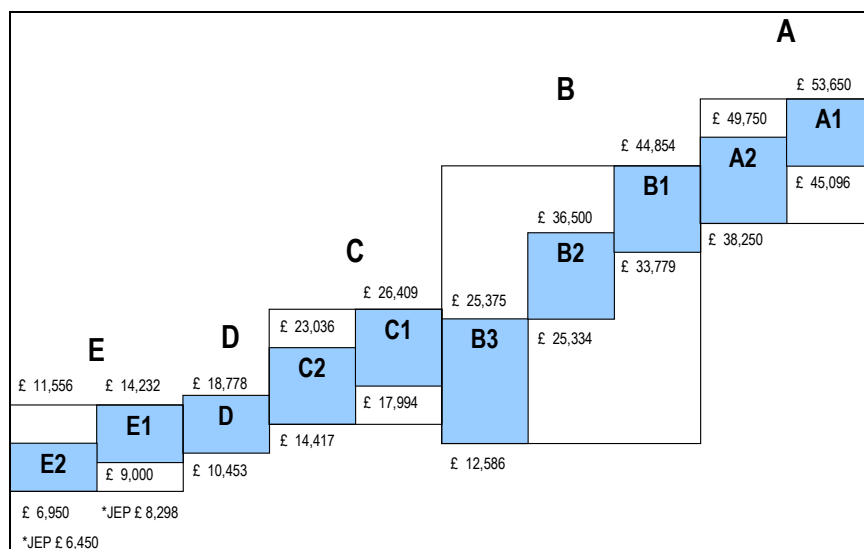
Sino al 1993 esisteva un sistema di paghe di posto con 120 posizioni di lavoro. Dal 1993 esiste una nuova classificazione su cinque fasce (A; B, C, D, E), quattro di queste fasce sono suddivise in 9 livelli (A1, A2, B1, B2, B3, C1,C2, E1,E2) 10 in tutto, con la fascia D, che non subisce alcuna

⁽¹³⁾ L'intera dinamica delle fasce retributive dei SCS è monitorato dal Senior Salaries Review Body (SSRB), comitato di revisione dei salari composto da esperti esterni nominati dal governo, quello dei Permanent Secretaries è monitorato dal Permanent Secretaries Remuneration Committee, comitato con una funzione consultiva al Primo Ministro. Tale comitato è composto oltre che da un presidente di nomina del Primo Ministro anche da due membri del SSRB ed include anche il responsabile dell'Home Civil Service e il Permanent Secretary del Tesoro. Gran parte degli SCS hanno il salario e gli incrementi retributivi annuali (questi ultimi sulla base della valutazione) definito dalla propria amministrazione mentre il ruolo di questi due organismi, e in particolare del SSRB, è invece quello di stabilire in generale quale debba essere l'incremento delle retribuzioni per gli SCS ogni anno: Di fatto il SSRB raccomanda tra le altre cose cambiamenti sia per i minimi che per i massimi per ciascuna fascia e il range annuale di spesa per incremento delle retribuzioni legate alle performance (ad esempio per l'anno 2000 da 0 all'11%) che i diversi dipartimenti possono attuare.

suddivisione, ciascuno di questi livelli consente, a sua volta, una variabilità, tra un minimo e un massimo retributivo⁽¹⁴⁾.

Le fasce retributive costituiscono dei contenitori professionali; la maggiore concentrazione del personale è nella fascia E1, impiegati amministrativi, assistenti nella E2, la fascia D classifica gli addetti al servizio clienti agli sportelli. Nelle fasce B e C sono concentrati gli ispettori e i dirigenti intermedi, nella fascia A dirigenti e professionisti.

FIG. 2 Fasce e livelli retributivi nazionali alla Inland Review (1994)



Fonte: Vaderstanding Pay Inland Review

Con la valutazione delle prestazioni viene sottoscritto tra l'amministrazione e il singolo dipendente un vero e proprio "contratto individuale" chiamato "Performance agreement". L'intero procedimento lascia al contratto individuale la definizione dei criteri di valutazione della prestazione. Secondo la guida di valutazione tale modalità ubbidisce al principio empirico per cui si ritiene come molto difficile, se non impossibile, valutare tutti gli obiettivi delle diverse unità di un'organizzazione così ampia con gli stessi criteri, si lascia di conseguenza al rapporto tra valutato e valutatore la scelta degli obiettivi, delle attività e dei comportamenti (quest'ultimi basati su un menù standard stabilito a livello centrale dall'amministrazione finanziaria).

⁽¹⁴⁾ INLAND REVENUE, 1995, *Understanding pay*, Inland Revenue publications.

In generale il funzionamento del sistema retributivo e dell'incentivazione del lavoro attraverso l'incremento annuale della retribuzione, grazie ad una valutazione delle prestazioni, fa sì che due persone che fanno lo stesso lavoro non avranno necessariamente la stessa retribuzione e lo stesso incremento retributivo negli anni. Per rendere più comprensibile e controllabile, tale tipo di progressione economica all'interno di ciascun livello la differenza tra minimo e massimo è stata di fatto suddivisa in *cinque gradini*. Tali gradini non sono stabili come valore, ogni anno vengono ricalcolati; la tabella 2, che illustra in valori assoluti al 1994 dei gradini per la fascia D, e la tabella 3, che illustra la percentuale di incrementi retributivi per i valori di ciascun gradino della stessa fascia, danno un'idea di come vengono calcolati gli incrementi annuali rispetto al tipo di valutazione ottenuto dal singolo dipendente. La tabella, oltre ad illustrare il meccanismo di distribuzione degli incrementi retributivi, ci danno anche un'idea del loro ammontare e di come sono stati favoriti, nell'anno di avvio del sistema, coloro che ricoprono i gradini inferiori della fascia retributiva stessa.

Nell'accordo sottoscritto nell'agosto 1994 si è anche concordato la possibilità di ricorrere ad *una progressione a due velocità*. Mentre per le retribuzioni delle fasce A e B (la prima comprende anche una larga percentuale di dirigenti) l'intero incremento viene distribuito esclusivamente sulla base della valutazione delle prestazioni, nelle fasce inferiori C,D;E l'incremento viene diviso in due elementi, il primo da considerarsi come incremento fisso uguale per tutti, mentre il secondo solo retribuito in percentuale, come da tabella 3, a coloro che hanno avuto buoni risultati nella valutazione. Tale procedura è tuttavia soggetta a variazioni annuali, ad esempio nell'anno in cui è stato conseguito questo tipo di accordo, anche per le fasce inferiori, l'intero incremento annuale è stato successivamente assegnato solo sulla base della valutazione delle prestazioni.

TAB. 2 *Distribuzione valori salariali assoluti (minimo e massimo) per gradini fascia D (1994)*

	Nazionali	Londra
Layer 5	£ 18,778 (max)	£ 19,590 (max)
	£ 17,289	£ 18,087
Layer 4	£ 17,288	£ 18,086
	£ 15,798	£ 16,583
Layer 3	£ 15,797	£ 16,582
	£ 14,018	£ 14,682
Layer 2	£ 14,017	£ 14,681
	£ 12,235	£ 12,782
Layer 1	£ 12,234	£ 12,781
	£ 10,453 (min)	£ 10,882 (min)

Fonte: Inland Revenue, Understanding Pay, 1995

TAB. 3 *Incrementi percentuali annuali per gradini e tipo di valutazione valido per la fascia D*

	Not Met	Succeed	Exceed	Exceed extra-load
Layer 5	0%	2,5%	4,6%	5,7%
Layer 4	0%	3,1%	6,2%	7,7%
Layer 3	0%	4,0%	7,1%	8,6%
Layer 2	0%	4,9%	8,0%	9,5%
Layer 1	0%	6,0%	9,0%	10,5%

Fonte: Inland Revenue, Understanding Pay, 1995

Customs & Excise. Le Dogane, come Inland Revenue, è una delle amministrazioni di maggiore rilevanza e prestigio della Pubblica Amministrazione in Gran Bretagna. Anche in questo caso viene applicato il sistema di un contratto individuale di prestazione, contratto che costituisce un po' il motore dell'intero sistema di classificazione. Se si guarda però ai contenuti di quello che viene chiamato "Performance Agreement" ciò che distingue questo procedimento da quello dell'Inland Revenue è la maggiore importanza che in questo caso viene data ad indicatori di prestazione e ad *un vero e proprio sistema delle competenze*. L'intero sistema delle competenze è classificato e descritto in un manuale: "Competency Frame Work" suddiviso su due grandi items: le aree di competenza (affidabilità e realizzazione, comunicazione, partecipazione, efficacia personale, giudizio, e capacità tecniche) e le competenze vere e proprie, 16 in tutto.

La struttura retributiva è costituita in questo caso da un ventaglio di 12 fasce, ciascuna fascia al proprio interno ha, come negli altri casi, un'ulteriore differenziazione. Dalla prima all'ottava fascia è concentrata la maggioranza per personale dipendente, circa il 75% della forza occupata. Ciascuna fascia rappresenta gruppi occupazionali specifici, in generale nei primi quattro il personale amministrativo, fino all'ottavo quelli che vengono chiamati gli executive e una parte di ispettori, nel nono gli ispettori e gli specialisti, nei due più elevati i dirigenti. La differenziazione per ciascun livello è più o meno ampia secondo il profilo professionale che rappresenta e il grado gerarchico.

Le progressioni retributive non si sostituiscono ai passaggi di fascia e di qualificazione, passaggi per i quali è necessario un cambiamento della prestazione professionale e in alcuni casi un riconoscimento di titoli. Se negli anni, attraverso buoni risultati nella valutazione, il dipendente raggiunge il massimo della corrispettiva fascia retributiva, e non cambia o non può cambiare il suo status occupazionale, *il salario eccedente gli verrà pagato sotto forma di bonus non consolidato sulla propria retribuzione di base* allo stesso modo di come sono calcolati gli straordinari e altre forme di indennità.

OFSTED. L'"Office for Standard of Education" è una piccola Agenzia Autonoma che ha come compito principale la valutazione del sistema scolastico nel Regno Unito.

L'esperienza dell'OFSTED viene considerata importante non solo perché riguarda in prevalenza personale molto professionalizzato ma anche, e specialmente perché, più delle altre agenzie ha cercato di innovare *diversificando il sistema retributivo* sempre ricorrendo alle stesse risorse stabilite dal contratto nazionale.

Il personale in questa agenzia è inquadrato su sei fasce corrispondenti a posizioni e ruoli professionali diversi. Ciascuna fascia ha più livelli retributivi che rendono possibile una progressione economica per qualifica sulla base della valutazione delle prestazioni. A partire dal 1998 il sistema delle progressioni è stato rinnovato, con l'intento di premiare quelli *considerati come particolarmente meritevoli* introducendo un premio. L'incremento retributivo annuale è stato così suddiviso in due parti, una gran parte viene devoluta come incremento sul salario base ad una buona parte del personale, eccetto per coloro che hanno ricevuto una valutazione riconosciuta come insoddisfacente, e una parte viene destinata ad un premio annuale sotto forma di un *tantum*, da attribuire solo a coloro che hanno ottenuto una valutazione più che soddisfacente.

Il non consolidare il bonus sulla paga base fa sì che questa parte non solo rimanga anche per l'anno successivo consentendo di premiare anche personale diverso da quello dell'anno precedente, ma andrà ad accrescere ogni anno le risorse a disposizione per i più meritevoli. Si ha in questo modo una maggiore flessibilità nella gestione, il premio retribuito in una sola soluzione una volta l'anno è correlabile al tipo di prestazione annuale e non come un incremento di merito fisso su base mensile come risultano di fatto le progressioni economiche per fasce retributive.

5. Osservazioni conclusive.

Il sistema di classificazione della Gran Bretagna presenta, rispetto al caso italiano, elementi di maggiore trasparenza nell'architettura e nelle procedure di gestione e controllo anche se non è esente da limiti e problemi. I punti importanti da richiamare, a conclusione di quest'esercizio di analisi comparativa con l'Italia, sono i seguenti.

La classificazione del personale per larghe fasce, in Gran Bretagna, fa parte di una disciplina della contrattazione che consente un più stretto controllo delle risorse da destinare allo sviluppo delle carriere senza però entrare, più di tanto, nel merito delle politiche di gestione d'ogni amministrazione. Le risorse sono stabilite a livello centrale attraverso la contrattazione o i "Pay Review Bodies", ma sono gestite attraverso aumenti salariali a livello locale grazie ad un sistema (composto da fasce, livelli retributivi, metodi di valutazione delle prestazioni), definito da ciascun'amministrazione. In questo modo, a differenza dell'Italia, l'incremento contrattuale annuale sul salario tabellare non è garantito per tutti allo stesso modo; *l'elevata centralizzazione delle risorse si sposa in questo caso con una maggiore autonomia della contrattazione locale*. Come dimostra la miscelanea di soluzioni adottate, e richiamate in parte a solo titolo esemplificativo, la varietà delle soluzioni sulla classificazioni dimostra

una capacità di adattamento alle realtà organizzative e del mercato del lavoro interno difficilmente riscontrabili nel caso italiano.

In secondo luogo *le fasce sono definite da profili occupazionali di riferimento maggiormente identificabili*. Non si tratta in questo caso di profili giuridici amministrativi ma di occupazioni, ruoli operativi chiave, o anche un insieme di mansioni circoscritte, dichiaratamente riconosciute sul mercato del lavoro. Questo tipo di trasparenza rende possibile e semplifica di molto il loro riconoscimento e l'eventuale richiesta di valutazioni comparative. Le fasce retributive, così definite attraverso status professionali universalmente riconosciuti, sono molto più efficaci, di quanto avviene per l'Italia, nel definire sentieri di carriera interni e nella selezione e contenimento della progressione verticale. In quest'ultimo caso la progressione si identifica con un salto occupazionale e di status professionale tale da implicare, per il singolo individuo, un cambiamento importante nella prestazione professionale attesa dall'amministrazione.

In terzo luogo la carriera retributiva viene in modo esplicito consentita dai passaggi annuali di livello all'interno di ciascuna fascia retributiva. Attraverso gli incrementi annuali si ha una gestione flessibile rispetto alle prestazioni esercitate delle retribuzioni tabellari. In alcuni casi le amministrazioni possono anche definire regole proprie come le *progressioni a due velocità*: l'incremento annuale uguale per tutti e quello assegnato, attraverso la valutazione delle prestazioni, in modo differenziato per i più meritevoli. In questo modo le progressioni di carriera retributiva evidenziano quello che in realtà esse sono per le amministrazioni, una politica d'utilizzo delle risorse contrattuali con la prassi degli aumenti di merito.

Un quarto e ultimo elemento riguarda i criteri di selezione e valutazione. Nel caso inglese non vi è *alcun accenno alla certificazione delle conoscenze acquisite* (se non, in parte, per il passaggio nelle fasce superiori) con titoli formativi o di studio. Prassi quest'ultima invece ampiamente utilizzata nel caso italiano sia per quanto riguarda la progressione orizzontale che per quella verticale. La valutazione, e quindi la selezione, è nel caso anglosassone praticata sulle *prestazioni esercitate* e non su quelle semplicemente acquisite dall'individuo o richieste dall'occupazione o ruolo svolto. Non necessariamente i criteri adottati riguardano i risultati raggiunti (prassi spesso impraticabile per il personale non direttivo) ma molto di frequente, come si è visto, sono inerenti le attività programmate annualmente con il superiore e specialmente le competenze esercitate nel ruolo atteso. Nei casi analizzati tale sistema di valutazione è utilizzato ricorrendo a meccanismi in grado di disciplinare, entro il tetto di risorse disponibili stabilito a livello nazionale, i giudizi di valutazione della dirigenza sui propri collaboratori.

L'esperienza inglese non è però esente da critiche. Secondo alcuni autori⁽¹⁵⁾ l'indice di incremento retributivo, di coloro che sono valutati con valori superiori, è ancora piuttosto irrilevante. La mancanza di un incremento sostanziale fa sì che il sistema di valutazione sia poco considerato se non ignorato, se si considera anche il peso della retribuzione ereditata attraverso meccanismi quali l'anzianità. Secondo questi autori, infatti, un individuo con una elevata valutazione delle prestazioni e un compenso retributivo corrispondente, ma entrato dopo il 1993 alla Inland Revenue, ci metterà circa 20 anni per raggiungere un collega che lavora nella stessa posizione con una valutazione e con un incentivo di scarso rilievo, ma entrato prima dello stesso anno. Per questa ragione, se l'incentivo deve essere monetario questo deve stabilizzarsi almeno sulla soglia di un incremento annuale per prestazioni al disopra della media del 5% e produrre effetti selettivi per tutto il personale molto più dirompenti del sistema attuale.

(15) MARDSEN D., FRENCH S., *What a performance (Performance related pay in the public sector)*, Centre for Economic Performance, 1998. MAKINSON J., *Incentive for change (Rewarding performance in national government network)*, Public Service Productivity Panel, 1999.