

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO



Facoltà di Economia e commercio
Dipartimento di studi e ricerche aziendali

**Dottorato in Economia e Direzione
delle Aziende Pubbliche
IX ciclo - nuova serie**

**Tesi di dottorato
in
Organizzazione aziendale**

***LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA
NELL'AGENZIA DELLE ENTRATE:
IL SISTEMA S.I.R.I.O.***

Coordinatrice
Ch.ma Prof.ssa
Paola Adinolfi

Tutor
Ch.mo Prof.
Gianfranco Frassetto

Candidato
Giuseppe Silvestri
Matr. 8880400039

Anno Accademico 2009-2010

INDICE

Capitolo 1. La riforma della dirigenza nella P.A.

1.1 Introduzione

1.2 La riforma della P.A.: passaggio dal Modello Burocratico al Modello Manageriale

1.2.1 Breve analisi storica

1.2.2 La P.A. verso il New Public Management

1.2.3 Le innovazioni del N.P.M.

1.3 Le riforme della P.A. e il nuovo ruolo del dirigente

1.3.1 Cenni sulla disciplina della dirigenza pubblica

1.3.2 La dirigenza nell'amministrazione pubblica: ruoli e funzioni

1.3.2.1 Analisi della situazione prima del D.Lgs. N.165/01

1.3.2.2 Analisi della situazione dopo il D.Lgs. N.165/01

1.3.3 Ulteriori modifiche introdotte dalla Legge N.145/2002

1.3.3.1 I riflessi sull'assetto organizzativo

1.3.3.2 La responsabilità dirigenziale

1.4 Il D.Lgs. N.150/2009, la c.d. Riforma Brunetta

1.4.1 La valutazione

1.4.2 La meritocrazia

1.4.2.1 Criteri per la differenziazione della valutazione dei dirigenti

1.4.3 La contrattazione collettiva

1.4.4 La dirigenza

1.4.5. La responsabilità e le sanzioni penali

Capitolo 2. Obiettivi e Metodologia della ricerca

2.1 Introduzione

2.2 La scelta metodologica dello studio di caso

2.3 Il progetto di ricerca dello studio di caso

2.3.1 Lo studio di caso tra la ricerca qualitativa e quantitativa

2.3.2 L'analisi dei documenti aziendali

2.3.3 L'applicazione della metodologia del caso all'Agenzia delle Entrate

2.4 L'Agenzia delle Entrate come best practices

Capitolo 3. L'evoluzione della Valutazione nella P.A.

3.1 Le origini della disciplina dei controlli

3.1.1 La necessità della riforma dei controlli interni nella P.A.

3.1.2 Dal controllo burocratico al controllo manageriale

3.1.2.1 Differenze tra controllo burocratico e manageriale

3.2 Introduzione dei controlli interni nella P.A. D.Lgs. N.29/93

3.2.1 La riforma dei controlli interni della Corte dei Conti

3.3 I controlli interni in seguito alle innovazioni del D.Lgs. N.286/99

3.3.1 Considerazioni finali sul D.Lgs. N.286/99

3.4 La valutazione del personale nella P.A.

Capitolo 4. S.I.R.I.O.: Il sistema per la valutazione dei dirigenti adottato dall'Agenzia delle Entrate

4.1 Dal sistema S.I.V.A.D. a S.I.R.I.O.

4.2 Sistema Integrato di Valutazione: S.I.R.I.O.

4.2.1 La valutazione dei risultati

4.2.2 Il modello delle competenze

4.2.2.1 Descrizione delle competenze

4.2.2.1.1 Il manager e la leadership

4.2.2.2 La valutazione delle competenze

4.2.2.3 Limiti e opportunità della valutazione delle competenze

4.3 Il processo di valutazione delle prestazioni dei dirigenti

4.3.1 Gli attori del processo di valutazione

4.3.2 Le fasi del processo di valutazione

4.3.3 Il risultati ottenuti in seguito all'utilizzo del sistema S.I.R.I.O.

Capitolo 5. Considerazioni finali

Le valutazioni e le opinioni espresse in questo lavoro, insieme alle responsabilità che ne derivano, sono dell'autore e non coinvolgono, in nessun modo, l'Agenzia delle Entrate, che si ringrazia per aver messo a disposizione dati interni.

Abstract

Le riforme degli anni '90 e il conseguente processo di cambiamento che ha interessato la pubblica amministrazione, hanno investito inevitabilmente anche il personale che vi opera all'interno.

In particolare, l'introduzione dei decreti legislativi N.286/99 e N.165/01, testimoniano che non si può prescindere dalla valutazione dell'operato dei dirigenti durante la verifica del perseguimento della mission di una pubblica amministrazione. Prima di procedere con delle valutazioni di merito, risulta però indispensabile individuare l'ambiente in cui la P.A. esercita le proprie scelte strategiche.

In generale nelle aziende, la relazione fra strategia e gestione delle risorse umane può essere analizzata e costruita attraverso tre approcci: quello lineare, quello evolutivo e l'interdipendente¹. Nel primo, la scelta del cosa produrre, è tradizionalmente una competenza della strategia, e quella del come produrre, è invece una competenza dell'organizzazione. All'interno di essa, una volta definita la strategia da parte della coalizione di comando, sarà costruita la struttura più adatta a implementarla e verranno inserite le risorse umane necessarie. La relazione lineare funziona in ambienti stabili, ma manifesta tutti i suoi limiti in situazioni turbolente e complesse.

L'approccio evolutivo invece, rappresenta un'organizzazione che apprende e si trasforma attraverso una pluralità di soggetti che interagiscono con i cambiamenti ambientali.

Nell'approccio interdipendente, siamo in presenza di un'azienda in cui le conoscenze e il potere decisionale non sono concentrati in un'unica persona; qui la struttura si

¹Cfr. Costa. G., Gianecchini M., 2005. Risorse umane persone, relazioni e valore. Mc Graw-Hill, Milano.

conforma alla strategia, che a sua volta viene da quest'ultima influenzata. La strategia di domani sarà il prodotto dell'attuale struttura e delle persone che hanno recepito e rielaborato gli stimoli provenienti dall'ambiente. Nell'approccio interdipendente la libertà di colui che decide viene in qualche modo delimitata dalle interdipendenze che di norma subisce, e solo di rado gestisce. E' proprio in questo l'ambiente che la P.A. italiana si identifica e sviluppa gli strumenti funzionali alle proprie valutazioni.

Dopo questa doverosa premessa, passiamo a definire i termini della nostra analisi.

All'interno dell'Agenzia delle Entrate, la suddetta valutazione della dirigenza, si esplica attraverso il sistema di valutazione denominato S.I.R.I.O. "Sistema integrato di valutazione dei risultati, indicatori ed obiettivi". Introdotto nell'Agenzia nel 2002 per determinare la performance dei dirigenti, il sistema contribuisce al perseguimento degli obiettivi voluti con l'introduzione del modello di "Amministrazione per Agenzie", essenzialmente basato sulla separazione dei compiti di elaborazione delle politiche di indirizzo sul monitoraggio e sulla vigilanza, attribuite al Ministro dell'Economia, dalle responsabilità gestionali devolute invece alle agenzie fiscali; in modo da poter verificare la convergenza tra i comportamenti dei dirigenti e gli obiettivi ministeriali.

Nel presente lavoro, partendo dalle evidenti criticità del modello burocratico che hanno portato alle novità introdotte dal New Public Management, si individuano i vantaggi dell'introduzione di un sistema di valutazione legato al raggiungimento dei risultati, piuttosto che al mero rispetto delle procedure. Dopo una necessaria panoramica sugli aspetti del D.Lgs. N.286/99, del D.Lgs. N.165/01 e della c.d. Riforma Brunetta(D.Lgs. N.150/2009), che hanno modificato radicalmente lo scenario della P.A. italiana ed in particolare l'ambito della valutazione della dirigenza, si procede all'analisi delle motivazioni che hanno determinato la necessità, nell'ambito della valutazione delle performance dei dirigenti dell'Agenzia delle Entrate, di passare dal metodo S.I.V.A.D. utilizzato precedentemente, al metodo S.I.R.I.O.. Successivamente si procede allo studio dei singoli aspetti che lo caratterizzano, verificando la convergenza delle procedure utilizzate per valutare i dirigenti con gli obiettivi prefissati che ne hanno motivato l'introduzione.

A tal riguardo si analizzano i dati riguardanti la valutazione di 80 dirigenti scelti tra i circa 1300 operanti nell'Agenzia delle Entrate al fine di verificare i progressi avuti tra il 2000 e il 2008, progressi a cui ha contribuito in maniera importante, l'aver utilizzato efficaci strumenti di valutazione delle performance.

Capitolo 1. La riforma della dirigenza nella P.A.

1.1 Introduzione

La nascita ufficiale della dirigenza pubblica si è avuta con il decreto del Presidente della Repubblica N.748, del 20 giugno 1972, con il quale sono stati delineati poteri, competenze e responsabilità del dirigente, riconoscendogli autonomo rilievo nell'ambito del personale pubblico. Lo scopo dichiarato della riforma era costituire, all'interno della classe burocratica, un'élite di collaboratori del vertice politico che, indipendenti dal Ministero, avessero una serie di competenze autonome, simili a quelle possedute dai dirigenti nelle grandi imprese.

In quest'ottica, il sistema di valutazione della dirigenza, assume un ruolo fondamentale nei processi di riorganizzazione delle funzioni nella P.A.. Il dirigente pubblico, è a pieno titolo impegnato in una funzione di snodo tra gli indirizzi politici e l'ordinaria gestione della macchina burocratica; si trova infatti a svolgere il ruolo di responsabile della traduzione dell'indirizzo politico-amministrativo nell'attività di gestione da un lato, e di garante della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati ai cittadini dall'altro. Ne consegue che la misurazione della sua performance risponde necessariamente a parametri più articolati e non può limitarsi alla valutazione dei comportamenti e delle capacità professionali, ma deve riguardare il risultato complessivo dell'attività amministrativa².

In questa direzione si muovono le disposizioni per il riordino della dirigenza statale contenute nella legge N.145 del 2002, con le quali si è proceduto alla ridefinizione dell'assetto normativo della dirigenza pubblica, introducendo nuove regole in tema di conferimenti di incarichi e di accesso alla P.A., e all'istituzione del ruolo dei dirigenti presso ogni amministrazione dello Stato.

1.2 La riforma della P.A.: passaggio dal Modello Burocratico al Modello Manageriale

Verso la fine degli anni '80 la progressiva crisi della P.A., identificabile, in termini finanziari, negli alti costi per i servizi offerti ai cittadini, coincide con l'altrettanto progressiva crescita del processo di integrazione europea e con una maggiore attenzione, da parte della collettività, alla differente qualità dei servizi offerti dai vari Paesi.

²Cfr. Schlitzer E.F., 2002. Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni. Giuffrè, Milano.

Con il crescere di tale coinvolgimento attivo da parte dei cittadini, crescono anche le responsabilità degli amministratori e dei dirigenti delle aziende pubbliche. Non sono pochi infatti, i casi in cui, amministratori e dirigenti, vengono sostituiti in conseguenza di una gestione ritenuta insoddisfacente.

Questo ha comportato l'inizio di varie politiche di rientro della spesa pubblica accumulata e di un successivo risanamento delle singole realtà in essa confluenti.

Mentre altri Paesi si dirigevano verso uno stato più snello, in Italia si è cercato di combinare la conservazione della presenza pubblica nella gestione di molti servizi, con un tentativo di riqualificare le singole amministrazioni eroganti.

Sia la riforma delle autonomie locali che quella sanitaria hanno indicato il percorso della progressiva aziendalizzazione della P.A., ossia il processo di acquisizione dei criteri di gestione economico aziendali nei vari settori che compongono lo Stato.³

Fra le motivazioni più ricorrenti del dissesto della P.A., spesso viene menzionata la confusione fra le funzioni proprie della politica e quelle peculiari del sistema amministrativo. In Italia, questo scambio di ruoli è uno dei motivi dell'indebolimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica, alimentando così un sentimento di sfiducia da parte dei cittadini, che porta un'inevitabile delegittimazione della P.A..

L'incapacità di apprendere e adattarsi alle varie situazioni dell'ambiente è da imputarsi, principalmente, alla meticolosa osservanza, da parte dei burocrati, delle norme e dei regolamenti predeterminati ai quali si cerca di ricondurre ogni possibile caso concreto.

La continua crescita del settore pubblico e il progressivo distacco dei provvedimenti attuati dalla P.A. rispetto all'evolversi delle aspettative della società civile, ha creato un sensibile gap fra bisogni da soddisfare e capacità delle organizzazioni pubbliche a farvi fronte, favorendo così l'atteggiamento critico della collettività nei confronti di quella che viene, seppur con accezione negativa, definita "macchina burocratica".

Inoltre, il non essere sottoposta ad una forma qualsiasi di competizione, funge da deterrente per la P.A. ad introdurre elementi innovativi in quanto la sopravvivenza è garantita da condizioni istituzionali e in misura minore, dalle condizioni economiche.

Queste dinamiche caratterizzano il modello burocratico nel quale la collettività affida, alla burocrazia pubblica, ingenti risorse da gestire perché consegua finalità di pubblico interesse. Va tuttavia sottolineato che, in un'epoca in cui le risorse disponibili per il sistema delle aziende pubbliche sembra destinato a diminuire,

³Cfr. Anselmi L., 1995. Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Giappichelli, Torino.

operare in condizioni di economicità diventa un obiettivo ineludibile in un Paese dove il debito pubblico supera il P.I.L..⁴

E' necessario quindi uscire dalla mera logica dei controlli di legittimità, tesa soltanto a verificare che siano state rispettate rigorosamente le procedure, le leggi e le norme vigenti, prescindendo dall'esprimere valutazioni in merito alle decisioni deliberate. Valutazioni invece, sempre più oggetto di attenzione, in quanto il processo di integrazione economica, politica e monetaria europea richiede indifferibilmente il riequilibrio in termini economici e finanziari delle aziende che compongono la P.A..

1.2.1 Breve analisi storica

La contrapposizione tra aziende di produzione e aziende di erogazione, relativa alla loro differente gestione, attiene a differenze dottrinali che risalgono addirittura all'Ottocento.

Va sottolineato del resto, che le prime si caratterizzavano in particolare per il rischio di gestione e la loro natura privatistica; le altre, invece, per il fine sociale di soddisfacimento dei bisogni umani.

Oggi, questa netta differenza non esiste più e le due attività si avvicinano molto. Il fine dell'equilibrio economico nel tempo non è più solo una caratteristica delle aziende private, ma una fondamentale esigenza delle aziende pubbliche perché nessun organismo può esistere se, nel tempo, non raggiunge un equilibrio tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta.⁵

Benché cambiare mentalità da parte degli operatori della P.A. necessita di tempi lunghi, risulta assolutamente necessario mostrare un deciso cambio di rotta alla collettività che manifesta uno stato di insoddisfazione sempre maggiore.

La crisi del Welfare State, sviluppatosi nella nazioni occidentali intorno alla metà del XX secolo, è stata già da tempo dichiarata e sembra diffondersi oramai la convinzione che quel modello di stato abbia definitivamente raggiunto dimensioni non più compatibili con una società che si vorrebbe pluralista.

La meticolosa osservanza da parte dei burocrati di norme e regolamenti, rigidamente predeterminati, con la pretesa di poter ricondurre ad essi ogni possibile caso concreto, è la causa prima della loro incapacità di apprendere ed adattarsi alle variare situazione dell'ambiente.

⁴Cfr. Mussari R., 1994. Il management delle aziende pubbliche. Cedam, Padova.

⁵Cfr. Ferrero G., 1966. La valutazione economica del capitale d'impresa. Giuffrè, Milano.

Il perpetuarsi di tali modelli di comportamento ha determinato un'inasprimento dell'atteggiamento critico da parte della collettività. Emerge inoltre nelle analisi di tipo economico che, la burocrazia è sottratta spesso a qualunque forma di concorrenza diretta; ne consegue che l'azienda pubblica, in queste condizioni assume un atteggiamento del tutto insensibile al rischio data la mancanza di stimoli all'introduzione di elementi innovativi. Inoltre la sopravvivenza della stessa è garantita da condizioni istituzionali ed è influenzata meno direttamente dalle condizioni economiche⁶.

In un'epoca in cui le risorse disponibili per il sistema delle aziende pubbliche andranno verosimilmente a diminuire, l'operare in condizioni di economicità sembra destinato a diventare un imperativo e tale sforzo deve essere intrapreso avendo ben presente, che il raggiungimento del riequilibrio gestionale non si ottiene soltanto spendendo meno, ma anche gestendo meglio le risorse economiche.

1.2.2 La P.A. verso il New Public Management

Una critica frequente rivolta alla P.A. è di essere statica, ossia rigida rispetto al cambiamento.

Il modello di riferimento assunto come base per la definizione degli assetti di governo delle aziende pubbliche nel nostro Paese è stato, per lungo tempo, quello definibile come modello tradizionale o "burocratico". Aspetto caratterizzante di questo modello è la separazione concettuale prima e funzionale poi, tra la fase iniziale di definizione degli obiettivi e quello consequenziale di svolgimento operativo delle attività finalizzate al loro raggiungimento.

E' importante segnalare come la caratterizzazione del modello tradizionale di governo dell'azienda pubblica, non risieda nel principio di separazione tra il momento politico e quello amministrativo in sé, quanto in un insieme di elementi che qualificano le modalità di funzionamento delle strutture che su queste premesse si sviluppano.

Il paradigma burocratico, che vede l'attività della P.A. essenzialmente come razionale sequenza di atti amministrativi, non solo rende possibile la netta separazione tra amministrazione e politica, ma produce conseguenze sul sistema delle responsabilità, sia a livello organizzativo che sul piano individuale. Le responsabilità sono articolate in base ai compiti da svolgere piuttosto che sui risultati da ottenere. Così all'aumento delle complessità e delle dimensioni, corrisponde un allungamento in verticale della struttura organizzativa con la moltiplicazione dei livelli di coordinamento. La scelta

⁶ Cfr. Borgonovi E., 1984. Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche. Giuffrè, Milano.

da parte degli organi politici, delle persone chiamate a dirigere le aziende pubbliche, può avvenire attraverso due logiche distinte. Una è quella del modello burocratico, che dovrebbe garantire l'imparzialità, la neutralità e la professionalità dei dirigenti; la seconda prevede, invece, un'ampia discrezionalità degli organi politici nella selezione delle persone che dovranno ricoprire i diversi incarichi.⁷

Il cambiamento nelle P.A., spesso, non si traduce in modifica delle quantità e delle qualità dei risultati ottenuti e nemmeno nella capacità di seguire l'evoluzione dei bisogni delle comunità di riferimento.

1.2.3 Le innovazioni del N.P.M.

Il modello aziendale attualmente utilizzato nelle P.A., attento ai risultati, fa prevalere l'interpretazione secondo cui "tutto ciò che non è esplicitamente vietato, è consentito".

Logica contrapposta a quella del Modello Burocratico in cui "tutto ciò che non è esplicitamente previsto dalle norme e non rientra nei poteri dell'amministrazione, non si può fare, e comunque comporta dei rischi che è preferibile evitare".⁸

Il cambiamento, dunque, può essere consentito solo col passaggio da un sistema in cui prevalgono norme che impongono vincoli e divieti, ad un sistema in cui prevalgono norme che propongono obiettivi.

I principali contenuti del N.P.M. riguardano:

- 1) l'introduzione in modo esteso di logiche di mercato che privilegiano criteri sostanziali e non elementi formali;
- 2) un esteso ricorso a forme contrattuali in base alle quali i servizi non vengono erogati da dipendenti dell'amministrazione, ma sono affidati a soggetti esterni tramite contratti che indicano qualità, quantità, costo, ecc. e lasciano ai soggetti esterni l'autonomia e la responsabilità di scegliere le combinazioni dei fattori produttivi ritenute più adatte.
- 3) l'introduzione di "sistemi di Misurazione e Valutazione delle performance", con conseguente esteso utilizzo degli indicatori di efficacia dei servizi, efficienza nell'impiego delle risorse, economicità della gestione.
- 4) la diffusione dei sistemi di report, avendo così informazioni su ciò che effettivamente è avvenuto, sugli scostamenti rispetto ai programmi in modo da poter intervenire tempestivamente, sui reparti della P.A. che funzionano in modo non soddisfacente.

⁷Cfr. Del Vecchio M., 2001. *Dirigere e governare le pubbliche amministrazioni*. Egea, Milano.

⁸Cfr. Borgonovi E., 2005. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano.

5) l'introduzione di sistemi di gestione del personale, caratterizzati da flessibilità, mobilità, retribuzione collegata ai risultati e non basata su elementi formali quali l'anzianità.⁹

Sono state introdotte nel settore pubblico, una serie di strumenti e tecniche di analisi precedentemente adoperate, esclusivamente, nel privato.

Un chiaro schema applicativo del N.P.M. lo possiamo trovare nel modello delle 5 R, il quale individua analiticamente gli strumenti operativi necessari per lo sviluppo, a livello strategico, dell'amministrazione pubblica.

I principi applicativi su cui si basa il modello sono:

1) Ristrutturare: inteso come eliminare tutto ciò che non aggiunge valore ai suoi servizi e in particolare quello che inibisce le performance; esternalizzare tutto ciò che non rappresenta una competenza fondamentale dell'organizzazione;

2) Riprogettare: nel senso di non intervenire su quelli esistenti con soluzioni tampone ma costruire i processi ex novo; informatizzare tutte le attività; migliorare la qualità e contemporaneamente ridurre tempi e costi;

3) Reinventare: inteso come applicare nuovi strumenti come la pianificazione strategica e le ricerche di mercato;

4) Riallineare: ossia allineare la struttura di controllo dell'organizzazione a quella amministrativa e dei centri di responsabilità, sviluppando così un'organizzazione basata sulla performance;

5) Ripensare: valutare le performance del servizio e fornire informazioni di ritorno sulla strategia seguita; costruire un'organizzazione che apprende e si adatta.¹⁰

I processi di modernizzazione della P.A. italiana possono essere distinti in, processi orizzontali, con impatto sull'intero sistema della P.A., come il Decentramento alle Regioni e agli Enti locali in applicazione del Principio di Sussidiarietà, e processi verticali, destinati ad introdurre significative modifiche nelle modalità di funzionamento dei singoli settori.

L'esperienza italiana di logiche legate al N.P.M., ha visto l'impiego di sistemi di gestione provenienti dalle imprese private, misurazione e valutazione delle performance in diretta connessione con il sistema dei controlli.

Tra i vari modi di misurazione delle prestazioni si rileva il management per risultati, inteso come un ciclo manageriale in cui a partire dalla mission e dalla vision di sviluppo futuro, si definiscono gli obiettivi strategici.

⁹Cfr. Matteuzzi Mazzoni L., Paletta A., 2006. Economia e management delle aziende pubbliche. Clueb, Bologna.

¹⁰Cfr. Osborne D., Gabler T., 1995. Dirigere e governare. Garzanti, Milano.

Inoltre, attraverso il monitoraggio delle prestazioni effettivamente realizzate, comparativamente ai target ed alla performance storica, si innesca un processo di apprendimento organizzativo sulle cause degli scostamenti e sulle leve per migliorare la gestione nel futuro.

Lo scopo è di migliorare la capacità strategica all'interno del settore pubblico attraverso la comprensione e la chiara articolazione dei risultati da produrre, a fronte dei servizi che gestiscono; un ulteriore obiettivo è spiegare come le politiche e le iniziative assunte, sono progettate per raggiungere quei risultati.

Strumenti chiave per assicurare trasparenza, responsabilizzazione e coordinamento tra gli attori che vi operano, sono il decentramento di autorità, l'allentamento dei controlli ex ante, la discrezionalità di scelta dei manager pubblici, nonché la misurazione delle performance.

La separazione di funzioni potenzialmente conflittuali, ha portato ad organizzare il settore pubblico, in numerose entità relativamente autonome sempre più frammentate. La struttura della governance è diversa dai tradizionali Ministeri integrati verticalmente lungo la scala gerarchica. A livello di amministrazione centrale, si individuano modelli di Agenzia collegate ad un Ministero come accade, ad esempio, al Ministero dell'Economia e delle Finanze con le Agenzie Fiscali, quali: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia del Territorio, Agenzia delle Dogane.

Tra Agenzie e Ministero competente, è diffusa la sottoscrizione di un contratto di servizio che specifica i risultati attesi. L'accordo raggiunto con il contratto di servizio impegna al raggiungimento di un certo livello di risultati in cambio di un budget spesso definito su basi pluriennali.

Alla testa dell'Agenzia, c'è la figura del direttore generale, usualmente nominato a tempo determinato da un Ministro oppure da un board di governo, se esiste.

Il direttore generale assume la responsabilità per l'organizzazione e la gestione dell'Agenzia, comprese le politiche del personale. La definizione di programmi di attività è una responsabilità condivisa con il Ministro e il board di governo.¹¹

La devoluzione dei poteri hanno portato ad una graduale perdita di controllo da parte della politica ma, allo stesso modo, alla possibilità di sanzionare i direttori generali in caso di inefficienza o mancato raggiungimento dei risultati.

¹¹Cfr. Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., 2006. Economia delle aziende pubbliche. Mc.Graw-Hill, Milano.

Le riforme dei Paesi occidentali, hanno spostato i meccanismi dal controllo degli input, al controllo dei risultati, lasciando discrezionalità di manovra ai manager pubblici sul modo migliore di impiegare e motivare le risorse.

Anche i controlli interni sono stati oggetto di particolari modifiche. Il principale fattore di cambiamento che emerge a livello internazionale nei sistemi di controllo interno, è il loro rafforzamento e la focalizzazione dei controlli ex post, rispetto a quelli ex ante.

Il controllo non si esercita più sugli aspetti di legittimità e correttezza amministrativa rispetto alle singole operazioni che vengono svolte, ma i manager pubblici, avendo maggiore discrezionalità, devono bilanciare la libertà di scelta con una maggiore responsabilità rispetto alle proprie decisioni.

Le riforme nei sistemi di controllo, vanno nel senso di trovare un giusto equilibrio tra delega di autorità e responsabilizzazione in quanto, la specializzazione organizzativa e il decentramento delle funzioni, hanno reso obsoleti i controlli ex ante sul merito delle decisioni.

I cambiamenti istituzionali avvenuti negli anni '90 hanno allargato il concetto di legittimazione dell'azione amministrativa, comprendendovi la buona amministrazione e l'impiego efficiente delle risorse pubbliche. L'Italia, come d'altronde anche gli altri Paesi europei, è stata interessata da un processo di profonde riforme.

In particolare esse hanno riguardato il decentramento amministrativo, ridefinendo così i compiti tra i vari organi di governo, hanno stabilito il principio di sussidiarietà e trasferito importanti funzioni dal livello centrale al livello locale effettuando una decentralizzazione politica. In tal modo, l'autorità decentrata è trasferita a rappresentanti politici eletti attraverso un atto di delega da un livello di governo ad un altro, dal Governo nazionale a quello regionale. Un'ulteriore innovazione, è stata la decentralizzazione amministrativa, che ha comportato il trasferimento di autorità ad un organismo appositamente scelto come un'Agenzia. Un esempio è fornito dai cambiamenti delle amministrazioni fiscali e dell'Agenzia delle Entrate in particolare.¹²

I principali contenuti di queste riforme che hanno riguardato Enti locali, Regioni, amministrazioni centrali, e diversi settori come Sanità, Istruzione, Università, sono così riassumibili:

¹²Cfr. Pollit C., Bouckaert G., 2002. La riforma del management pubblico. Università Bocconi, Milano.

- 1) l'autonomia funzionale delle Regioni e degli Enti locali, che comporta autonomia amministrativa, finanziaria, organizzativa e patrimoniale;
- 2) il riconoscimento della distinzione tra funzione di "indirizzo e controllo", propria degli organi politico amministrativi e della funzione di gestione riconosciuta come ambito di autonomia della dirigenza, che comporta la possibilità per i dirigenti di firmare contratti impegnativi per l'ente, ossia autonomia organizzativa per i propri uffici. L'obiettivo è quello di favorire una maggiore chiarezza e responsabilità nella scelta delle migliori alternative gestionali e organizzative per raggiungerle e ridurre le forme di interferenza e condizionamento degli organi elettivi sull'amministrazione.
- 3) l'eliminazione di una parte significativa dei controlli preventivi di legittimità e di merito, che creavano ritardi e inefficienze, che vengono sostituiti da controlli successivi, prevalentemente di merito.¹³
- 4) la forte riduzione dei controlli sugli atti ed esplicito richiamo ai controlli sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi.
- 5) il legare la retribuzione in parte alle responsabilità delle posizioni assunte, in parte ai risultati ottenuti, ossia legati al merito.¹⁴

¹³Innovazione di particolare rilievo tra gli strumenti di controllo di gestione strategica, è la cd. balanced scorecard, introdotta a partire dal 1996 dagli studiosi R.S. Kaplan e P.D. Norton. Essa poggia sui seguenti pilastri: la mappatura delle attività e delle strategie, la determinazione dei fattori critici di successo e l'individuazione delle performance.

E' strutturato per compiere analisi su quattro linee principali:

- 1) l'aspetto economico-finanziario;
- 2) i clienti;
- 3) i processi interni e di crescita;
- 4) l'apprendimento.

La sua applicazione nella P.A. necessita di alcune modifiche che consistono nell'inserire nuovi elementi o nel valutare diversamente elementi che contribuiscono alla formazione di una complessiva mappa strategica.

Infatti, la valutazione degli elementi della Balanced scorecard di un Ente pubblico rispetto ad un'azienda privata evidenziano varie differenze che riguardano:

- il risultato economico-finanziario: la differenza di bilancio non è il fine ultimo, ma un vincolo da rispettare;
- il cliente, che utilizza o fruisce del servizio, non è necessariamente anche colui che finanzia la struttura;
- il mercato, dove l'area di sviluppo e d'interesse, è definita localmente e non aperta ad una potenziale visione globale.

Un dato rilevante è che non esiste una balanced scorecard uguale ad un'altra e ognuna deve essere specificatamente studiata e personalizzata rispetto alla tipicità dei pilastri sui quali poggia.

Questo sistema risponde alle esigenze della classe politica di valutare preventivamente le reazioni del sistema sociale, conseguenti alle politiche pubbliche, fornendo una visione complessiva della struttura interna e del sistema esterno nel quale opera. Essa permette di simularne l'andamento futuro rispetto alle possibili scelte, arrivando così a definire i percorsi di maggiore convenienza, necessari per raggiungere gli obiettivi; fornisce inoltre la possibilità di svolgere analisi attente al processo di programmazione e di pianificazione individuando e controllando, in tempo reale, l'adeguatezza dei mezzi e delle risorse investite nel processo, in riferimento agli obiettivi.

¹⁴Cfr. Borgonovi E., 2005. Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea, Milano.

6) l'introduzione di forme di flessibilità del personale, con possibilità di assumere persone in posizioni dirigenziali o per funzioni di alta professionalità con contratto a tempo determinato; introduce il sistema della scelta fiduciaria, c.d. Spoil System.

Con questo sistema i politici individuano i dirigenti di fiducia a cui affidare, attraverso l'utilizzo di un contratto, le responsabilità più elevate nella gestione amministrativa. Lo Spoil System garantisce la migliore correlazione tra l'indirizzo politico e le scelte operate dalla struttura amministrativa. Di fronte alla collettività, è solitamente il politico che assume le responsabilità maggiori e risponde di eventuali errori, per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Il dirigente pubblico ha una responsabilità primaria verso il suo referente politico al quale deve assicurare un'adeguata implementazione delle politiche e degli indirizzi forniti, mentre ha solo una responsabilità di secondo grado nei confronti della collettività.¹⁵

1.3 Le riforme della P.A. e il nuovo ruolo del dirigente

1.3.1 Cenni sulla disciplina della dirigenza pubblica

La valutazione della dirigenza si inserisce nel quadro delle relazioni tra politica e amministrazione, in base al principio che all'autorità politica spettano i poteri di indirizzo, mentre i poteri di gestione e la responsabilità per i risultati conseguiti, competono ai dirigenti.

In seguito alla rimodulazione del sistema dei controlli interni avuta con il decreto legislativo 30 luglio 1999, N.286, la valutazione dei dirigenti ha assunto un ruolo distinto da quello attribuito agli altri tipi di controlli interni, in modo da poter ottimizzare la funzione amministrativa svolta. L'attività valutativa consente la verifica della convergenza tra le direttive impartite dall'autorità politica e le scelte operative effettuate dai dirigenti.¹⁶

La valutazione della dirigenza è ormai diventata il perno del processo di razionalizzazione della spesa pubblica e del miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla P.A..

La valutazione si traduce in un processo centrato sull'idea di ridurre la complessità decisionale, nei settori in cui le scelte rappresentano la risposta ad un bisogno della collettività.

¹⁵Cfr. Mele R., Storlazzi A., 2006. Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Cedam, Padova.

¹⁶Cfr. Della Rocca G., Veneziano V., 2004. La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.

Le riforme degli anni novanta mirano a realizzare un'amministrazione più orientata al risultato e alla responsabilità. I mutamenti intervenuti nei diversi settori del pubblico manifestano la volontà di modificare la P.A. rendendola più efficiente, efficace ed economica e quindi il più possibile trasparente nei confronti della collettività. Le pubbliche amministrazioni devono essere sempre più in grado di governare in una logica manageriale, ponendo attenzione alle modalità di utilizzo delle risorse, allo scopo di migliorare la qualità dei diversi servizi erogati.

I modelli organizzativi precedenti vedevano nella conformità alle norme in linea con il cosiddetto Modello Burocratico¹⁷, il principale criterio di valutazione dell'operato pubblico; invece, il nuovo modello di amministrazione si basa sull'esigenza di creare, all'interno delle amministrazioni, le condizioni per lo sviluppo delle autonomie e delle responsabilità secondo il cosiddetto Modello Manageriale, sulla necessità di adattare in modo continuo gli obiettivi e le modalità operative, per rispondere ai bisogni diversificati di una società in continua evoluzione.

In questa direzione va il decreto legislativo 30 luglio 1999, N.300 con il quale è stata approvata la riforma dell'organizzazione di governo con l'istituzione delle Agenzie fiscali, tra cui l'Agenzia delle Entrate¹⁸.

La riforma ha puntato all'introduzione di un modello di "Amministrazione per Agenzie", che è essenzialmente basato sulla separazione dei compiti, assegnando elaborazione delle politiche fiscali, di indirizzo, monitoraggio e vigilanza al Ministro dell'Economia e delegando le responsabilità gestionali alle Agenzie fiscali che hanno personalità giuridica ed autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

Si realizza così il principio di separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, e funzioni gestionali.

Il rinnovamento dell'identità della P.A. passa attraverso la ridefinizione complessiva dell'attività amministrativa attraverso l'introduzione di criteri che hanno generato una vera e propria rivoluzione nell'Amministrazione Pubblica, un cambiamento radicale di prospettiva e una modificazione del rapporto tra Stato e cittadini.¹⁹

¹⁷Nel modello burocratico le responsabilità sono articolate in base ai compiti da svolgere, piuttosto che sui risultati da ottenere. Cfr. Borgonovi E., 2005. Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea, Milano.

¹⁸Cfr. Del Vecchio M., 2001. Dirigere e governare le pubbliche amministrazioni. Egea, Milano.

¹⁹Cfr. Grandi R., 2001. La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi. Carocci Editore, Roma.

La burocrazia, come logica di azione e di comportamento, crolla per inadeguatezza strutturale e in un continuo processo di apprendimento, fa propri i criteri di efficacia, efficienza e pubblicità, generando un circolo virtuoso di costante miglioramento.

La disciplina della dirigenza pubblica costituisce un punto cruciale del processo di trasformazione dell'Amministrazione dello Stato, che ha avuto, tra i suoi obiettivi principali, la ristrutturazione degli apparati centrali, la semplificazione dell'attività amministrativa e la privatizzazione del pubblico impiego.²⁰

Il D.lgs. N.165/01, individua come compito precipuo dell'organo politico la definizione di obiettivi e programmi, e l'emanazione delle conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa, nonché la distribuzione delle risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti posti a capo dei centri di responsabilità; mentre spetta, al potere politico, la verifica della rispondenza dei risultati conseguiti e dell'attività amministrativa posta in essere in relazione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti invece, è riservata in via esclusiva la gestione e l'adozione dei relativi atti.²¹

Il principio su cui è basato il rapporto tra politica e amministrazione, quindi, consiste nella distinzione tra compiti di direzione e controllo, affidati alla politica, e compiti di natura gestionale, assegnati all'amministrazione. Queste premesse rendono inevitabile l'analisi del nuovo ruolo ricoperto dal dirigente pubblico, sempre più condizionato dalla tensione tra indirizzo politico e responsabilità gestionale.

La spinta verso il decentramento, la tendenza a sfoltire i vincoli procedurali, l'allargamento dei margini di autonomia gestionale assegnati alla dirigenza all'interno di ciascuna organizzazione, l'introduzione di forme di responsabilità per i risultati, sono in netto contrasto con l'assetto che, precedentemente, caratterizzava le Istituzioni pubbliche.

La c.d. logica dell'obiettivo implica, una nuova distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione ovvero tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro. In questa prospettiva, gli organi di governo definiscono gli obiettivi, i programmi e le direttive generali per l'azione amministrativa; individuano e assegnano le risorse umane, materiali ed economiche alle diverse attività verificando, infine, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi prefissati. I dirigenti invece, adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, sono responsabili della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa

²⁰Cfr. D'Alessio G., 1999. La nuova dirigenza pubblica. Philos, Roma.

²¹Cfr. Sgroi E., 2005. La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia. Edizioni SSPA, Roma.

mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo; inoltre rispondono, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati ed assumono le decisioni riguardanti l'organizzazione degli uffici e le relative misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro.

1.3.2 La dirigenza nell'amministrazione pubblica: ruoli e funzioni

La dirigenza pubblica è costituita da una realtà di circa 150.000 persone in migliaia di enti, che hanno provenienze sociali e professionali molto diverse, e che si trovano a dover gestire circa 3.650.000 persone, che è il numero dei dipendenti pubblici attualmente in Italia.

La dirigenza nasce dall'esigenza di delegare compiti di amministrazione in misura via via crescente all'aumentare delle dimensioni e della complessità tecnica ed organizzativa dei processi di amministrazione pubblica. In questo senso i dirigenti devono svolgere attività di governo e di direzione aziendale, devono quindi essere gli specialisti del management, anche se, naturalmente, non saranno gli unici ad occuparsene all'interno del contesto aziendale, in quanto, parte delle attività di management, resteranno in capo agli organi di governo ed altre saranno delegate a quadri intermedi.²²

In ogni caso l'attività di direzione è una funzione autonoma che ha come scopo quello di sviluppare il livello di razionalità economica, organizzativa e tecnico-operativa all'interno dell'azienda pubblica e, conseguentemente, trova la sua legittimazione non tanto sulla delega ricevuta quanto sulla professionalità dimostrata nel perseguire tale scopo.

Da ciò deriva che, nello svolgimento della sua attività, il dirigente pubblico è responsabile in prima persona dell'uso dell'autorità esercitata attraverso l'applicazione delle norme e le modalità di gestione delle risorse economiche a lui assegnate. Rispetto a ciò la valutazione di come il dirigente ha esercitato tale responsabilità, è effettuata con esclusivo riferimento ai risultati raggiunti in relazione agli indirizzi ricevuti. Il ruolo del dirigente pubblico non è così più interpretabile solo nei termini formali definiti per legge, statuto o regolamento, ma in termini sostanziali, in relazione agli effetti del suo operato.²³

E' interessante notare che, a differenza di quanto avviene nel settore privato, dove il codice civile definisce la figura del dirigente ma non ne codifica le funzioni, nel caso del settore pubblico la normativa non dà una definizione di dirigente, ma elenca in

²²Cfr. D'Alberti M., 1990. La dirigenza pubblica. Il Mulino, Bologna.

²³Cfr. Carinci F., Mainardi S., 2004. La dirigenza nelle amministrazioni pubbliche. Giuffrè, Milano.

modo dettagliato le funzioni che esso deve sviluppare. Questo aspetto è un sintomo della necessità del settore pubblico di dover sempre codificare le attività ed i comportamenti di chi gestisce la cosa pubblica.

Al di là delle pur necessarie codifiche normative, l'attività del dirigente assume sempre più, anche se in misura diversificata a seconda delle posizioni organizzative, un connotato manageriale.²⁴

1.3.2.1 Analisi della situazione prima del D.Lgs. N.165/01

Nel nostro ordinamento il riconoscimento reale dell'autonomia dirigenziale è piuttosto recente, in quanto frutto della normativa del 1993.

Prima di allora, con la vecchia carriera direttiva e successivamente la qualifica dirigenziale riconosciuta contrattualmente, il contributo richiesto alla dirigenza pubblica era fondamentalmente di tipo tecnico-professionale, inoltre la dirigenza non aveva di fatto una reale autonomia decisionale, in quanto gli atti e le decisioni erano prese nella forma e nella sostanza dagli organi politici.²⁵ L'accresciuta complessità nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni ha reso necessario sviluppare ruoli dirigenziali con una marcata connotazione manageriale generale, in grado di garantire gli aspetti tecnici e giuridici con la creazione delle condizioni di fattibilità organizzativa, economica e sociale.

Le connotazioni della "vecchia" amministrazione pubblica sono prevalentemente negative, e ruotano attorno ad alcune parole chiave:

- inerzia;
- demotivazione;
- formalismo esasperato;
- organizzazione gerarchica;
- scarsa sensibilità verso i cittadini come referenti finali della propria attività.

Le connotazioni positive delle amministrazioni pubbliche, fino alla metà degli anni ottanta, ruotano invece attorno ad altre parole chiave:

- etica accentuata del lavoro pubblico;
- elevato livello di professionalità e di competenza tecnica, soprattutto giuridica.

Nell'amministrazione pubblica le decisioni di organizzazione sono rese complesse da una serie di vincoli importanti, presenti in misura diversa in tutte le istituzioni, che

²⁴Cfr. Ruffini R., 2004. Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. De Agostini, Roma.

²⁵Cfr. Mele R., Storlazzi A., 2006. Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Cedam, Padova.

rendono particolarmente difficile l'individuazione di scelte organizzative equilibrate e coerenti, tali cioè da non creare conflitti o inefficienze di diversa natura.

Tali vincoli sono tipicamente generati da:

- a) l'appartenenza dei singoli enti ad un ampio network pubblico, caratterizzato da intense relazioni e spesso regolato da rapporti di sovraordinazione tra un ente e l'altro;
- b) la coesistenza tra organi politici, che non operano sempre con logiche economiche e hanno un orizzonte temporale di breve periodo, e organi gestionali che invece, dovrebbero operare tenendo conto degli aspetti economici e con un orientamento temporale di più lungo periodo.
- c) la mancanza di criteri certi di valutazione dei risultati ottenuti e della misurazione delle prestazioni erogate, che rende difficile per i manager pubblici sapere con certezza gli ordini da impartire e la valutazione dell'efficacia dell'operato dei propri collaboratori.²⁶

I tempi lunghi, la rigidità organizzativa e le difficoltà di motivazione degli operatori, sono state le principali problematiche del fare organizzazione nelle istituzioni pubbliche, non solo in Italia, ma anche in altri contesti.

Prima della riforma inoltre:

- a) il potere di organizzazione era basato sulla legge, al fine di soddisfare un superiore interesse pubblico e il rapporto di lavoro era inserito in un ambito pubblicistico;
- b) le decisioni di organizzazione e gestione del personale erano attuate attraverso atti amministrativi aventi specifiche e complesse procedure, sia nelle modalità di definizione, sia nelle modalità di approvazione;
- c) l'amministrazione era, nei confronti dei terzi e dei dipendenti, in una posizione di supremazia speciale e quindi al dipendente era riconosciuta la sola tutela dell'interesse legittimo.

1.3.2.2 Analisi della situazione dopo il D.Lgs. N.165/01

Il primo passo per cominciare a costruire questo nuovo ruolo dirigenziale, è stato quello di definire un sistema istituzionale che incentivasse la responsabilizzazione dei dirigenti nei confronti dei risultati.

Il dirigente pubblico, come quello privato, ha quindi un obbligo di risultato nei confronti del soggetto che lo ha nominato, vale a dire gli organi di indirizzo, e il

²⁶Cfr. Pollitt C., Bouckaert G., 2002. La riforma del management pubblico. Univ. Bocconi, Milano.

mancato rispetto di tale obbligo può essere causa di revoca dell'incarico conferitogli o, nei casi più gravi, può essere causa di licenziamento. La responsabilità di risultato operativamente si manifesta nel fatto che il dirigente può essere sanzionato laddove non raggiunga gli obiettivi concordati. Al fine di dare una struttura operativa al sistema delle responsabilità interne nelle pubbliche amministrazioni si è sviluppato, come già più volte richiamato, il sistema della direzione per obiettivi come metodo di gestione. In base ad esso gli organi di indirizzo, in sede di programmazione, attribuiscono ai dirigenti gli obiettivi da raggiungere ed a fine periodo i dirigenti su tali obiettivi vengono valutati. La complessità di applicazione della direzione per obiettivi è purtroppo inversamente proporzionale alla sua semplicità logica. La corretta e completa applicazione della logica di direzione per obiettivi necessita infatti di chiarezza organizzativa, attività gestionali che non siano troppo ripetitive, sistemi di programmazione e di controllo di gestione molto sofisticati. La logica della direzione per obiettivi, è oggi generalmente applicata nella pubblica amministrazione. Oltre alla responsabilità di raggiungimento degli obiettivi il dirigente pubblico deve anche dare corpo agli indirizzi degli organi di governo politico dell'ente, implementando le scelte strategiche. Anche il mancato rispetto degli indirizzi impartiti può essere quindi causa di rimozione del dirigente dal suo incarico, purché, naturalmente, tale mancanza assume forme di particolare gravità.²⁷

Da punto di vista giuridico, la riforma dell'organizzazione e del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. ha radicalmente trasformato il quadro normativo di riferimento.

Dopo la riforma il ruolo del dirigente è stato sostanzialmente rivoluzionato, in quanto:

- a) il potere di organizzare si basa sempre su una fonte giuridica, ma è esercitato da dirigenti con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, quindi con atti unilaterali di carattere privatistico finalizzati al raggiungimento dei risultati perseguiti dagli organi di indirizzo secondo principi di trasparenza, efficacia ed economicità;
- b) le decisioni in tema di gestione del personale si basano su un rapporto di natura negoziale costituito con il contratto individuale di lavoro e gestito con atti di diritto privato;
- c) l'amministrazione e il lavoratore, nel rapporto di lavoro sono posti sullo stesso piano e il dipendente non ha più interesse legittimo da tutelare, ma precisi obblighi da rispettare e diritti da fare eventualmente valere.

²⁷Cfr. Torchia L., 2000. La responsabilità dirigenziale. Cedam, Padova.

Si è passati dunque da un'idea di organizzazione statica a un'organizzazione adattiva, flessibile, controllabile ed efficiente.

Ma non si può pensare di attuare il cambiamento della P.A. attraverso la sola definizione di un nuovo quadro normativo. La capacità della norma legislativa, ancorché innovativa, di indurre i mutamenti necessari nella cultura organizzativa e nei comportamenti professionali, non è sufficiente allo scopo. L'estrema varietà di situazioni e contesti presenti non solo fra i Ministeri ma anche nell'ambito di una stessa struttura ministeriale non la rende possibile. La P.A. è costituita da realtà diverse e specifiche, per questo non può essere analizzata al singolare ma al plurale, con categorie interpretative riconducibili al decentramento piuttosto che alla sola verticalizzazione burocratica e all'autonomia, invece che alla subordinazione gerarchica.

Infatti, salvo alcune eccezioni, non sempre questi ambiziosi obiettivi sono stati coerentemente perseguiti ed efficacemente realizzati, soprattutto perché nella fase di implementazione delle riforme in molte amministrazioni si sono incontrate rigidità, resistenze al cambiamento e tendenze a conservare posizioni di potere, piccoli privilegi e rendite acquisite nel sistema burocratico precedente.²⁸

In questo quadro va quindi inserito lo stesso D.Lgs. N.300/99 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, che ridisegna la nuova geografia dei Ministeri riducendone il numero allo scopo di eliminare le duplicazioni e creare organismi più coesi che possano tradurre meglio, e più efficacemente, la strategia politica del Governo.

Anche questa riorganizzazione presenta non poche difficoltà nella fase di implementazione, poiché per essere efficacemente attuata sono necessari interventi di sostegno, tesi a conferire una diversa distribuzione del potere organizzativo tra le strutture, a modificare ruoli professionali e personali e ad attribuire attività e compiti in base alle reali competenze professionali richieste dal nuovo modello organizzativo.

La riforma dei Ministeri è strettamente connessa ed in parte anticipa, la riforma della dirigenza che costituisce il perno centrale del processo di ammodernamento della macchina dello Stato. In quest'ambito di consistenti riforme amministrative, un ruolo importante e significativo è conferito ai dirigenti, che diventano il cuore pulsante dell'intero sistema, ai quali si chiede di contribuire a costruire una cultura organizzativa e gestionale di tipo manageriale, capace di rispondere adeguatamente alla esigenze manifestate dai cittadini.

²⁸Cfr. D'Orta C., Meoli C., 1994. La riforma della dirigenza pubblica. Cedam, Padova.

La scelta del modello manageriale comporta un nuovo stile di direzione che richiede:

- a) la preventiva determinazione da parte degli organi politici dei programmi, degli obiettivi e delle priorità;
- b) l'assegnazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, adeguate agli obiettivi assegnati;
- c) la predeterminazione dei parametri di valutazione dei risultati con riferimento agli obiettivi programmati.

A tal proposito, si parla di passaggio dalla cultura della norma alla cultura del risultato, o di un nuovo modo di concepire la norma come strumentale al perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.²⁹

Perché se è vero che, nell'amministrazione tradizionale, ai dirigenti veniva chiesto di garantire il rispetto della legge e di esprimere una competenza essenzialmente normativa e procedimentale, adesso, in questa nuova fase espansiva dell'amministrazione, essi sono chiamati alla piena realizzazione degli obiettivi fissati dall'autorità politica nella direzione di un'azione amministrativa orientata al perseguimento degli interessi pubblici con efficacia, efficienza ed economicità.

Oltre all'affermazione di nuovi poteri e di nuove competenze in favore dei dirigenti e l'utilizzo di una logica manageriale con l'obiettivo di sviluppare concretamente una responsabilità da risultato, è necessario che modifichino anche le loro logiche di azione.

Il cambiamento attiene, sostanzialmente, alla necessità di una ridefinizione della professionalità dirigenziale, tale da indurre i nuovi dirigenti ad una sempre più consapevole responsabilizzazione delle conseguenze del loro agire; di qui l'importanza di indagare sulle capacità di ciascun dirigente di interpretare e sostenere il cambiamento poiché, su tali potenzialità, si giocano realmente le opportunità di innovazione.

Le maggiori sfide professionali richieste ai dirigenti vengono proprio dalla capacità di gestire il processo di cambiamento, cioè come condurre il mutamento.

Il governo di questi cambiamenti presuppone infatti la costruzione di un'adeguata cultura professionale orientata al raggiungimento di risultati, tale da permettere la graduale trasformazione dell'attuale modello organizzativo, molto spesso, ancora ispirato alla tradizione "burocratica".

²⁹Cfr. Cerase P. F., 1999. La nuova dirigenza pubblica. Carocci, Roma.

Si comprende allora come cruciale diventi la determinazione di una dirigenza in grado di gestire il cambiamento, di sviluppare nuove competenze strategiche, che sia in grado di gestire gli imprevisti e i mutamenti della società.

In altri termini, ai politici spetterebbe la valutazione e l'individuazione degli interessi meritevoli di tutela, mentre ai dirigenti dovrebbe competere la scelta degli strumenti tecnici per realizzare gli obiettivi, nonché l'esercizio dei poteri di gestione e l'adozione dei provvedimenti necessari per l'impiego ottimale delle risorse.

1.3.3 Ulteriori modifiche introdotte dalla legge N.145/2002

Il conferimento, la revoca degli incarichi e la valutazione dei dirigenti sono tra loro strettamente connessi. Le vicende modificative del rapporto dirigenziale dipendono dalla valutazione delle sue performance e assumono rilievo sotto il profilo organizzativo, incidendo sulla attribuzione e sulla revoca degli incarichi dirigenziali; inoltre determinano ipotesi di responsabilità dirigenziale e hanno riflessi sul trattamento economico percepito dal dirigente. Di seguito sono riportate alcune delle modifiche più significative agli incarichi di funzioni dirigenziali, apportate dalla legge N.145 del 2002.

Modifiche introdotte nell'art. 19 del D.Lgs. N.165 del 2001(Incarichi di funzioni dirigenziali) dalla legge N.145 del 2002

Testo previgente alla legge N. 145 del 2002	Testo con le modifiche previste dalla legge N. 145 del 2002
<p>Articolo 19 Incarichi di funzioni dirigenziali.</p>	<p>Articolo 19 Incarichi di funzioni dirigenziali.</p>
<p>1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse, si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, <u>applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi.</u></p>	<p>1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti <u>con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro.</u></p>
<p>2. Tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti a tempo determinato, secondo le disposizioni del presente articolo. <u>Gli incarichi hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a sette anni</u>, con facoltà di rinnovo. Sono definiti contrattualmente per ciascun incarico, l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata dell'incarico, nonché il corrispondente trattamento economico.</p>	<p>2. Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, sono individuati l'oggetto e gli obiettivi, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo, <u>nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni.</u> Gli incarichi sono rinnovabili.</p>
<p>6. Gli incarichi possono essere conferiti con contratto a tempo determinato, e con le medesime procedure, <u>entro il limite del 5% dei dirigenti appartenenti alla prima fascia del ruolo unico e del 5% di quelli appartenenti alla seconda fascia</u>, a persone di comprovata qualificazione professionale, acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da esperienze di lavoro nei settori della ricerca universitaria, della magistratura e dei ruoli degli avvocati dello Stato.</p>	<p>6. Gli incarichi possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, <u>entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia</u>, a tempo determinato, a persone di comprovata qualificazione professionale, acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da esperienze di lavoro nei settori della ricerca universitaria, della magistratura e dei ruoli degli avvocati dello Stato.</p>

1.3.3.1 I riflessi sull'assetto organizzativo

L'attribuzione degli incarichi dirigenziali, oltre a rappresentare il momento che precede l'attività valutativa, è anche uno degli esiti della stessa che ha effetti sia sul valutato che sull'organizzazione nel suo complesso. Ciò è reso più evidente dalla legge N. 145/2002 che ha eliminato il criterio della rotazione, introducendo criteri che sembrerebbero privilegiare elementi di ordine soggettivo, più difficilmente riscontrabili e verificabili, collocando in secondo piano gli elementi di tipo oggettivo.

Ma, in realtà, l'introduzione di tali criteri che in qualche misura sostituiscono il mero sistema della rotazione, consente di considerare con maggiore incisività le attitudini e le capacità soggettive, emergenti anche dai risultati ottenuti negli incarichi precedenti.

Tali considerazioni, ancora una volta, mettono la valutazione della dirigenza al centro dell'attività dell'amministrazione pubblica che ha necessità di oggettivare la valutazione delle capacità soggettive laddove queste non possono essere più esaminate con riguardo a generici risultati conseguiti, ma rispetto alle prestazioni complessivamente intese.³⁰

Solo un buon sistema di valutazione, trasparente ed oggettivo può far sì che il rapporto fiduciario che lega il dirigente all'autorità politica possa essere basato sulla professionalità del dirigente con il duplice vantaggio di un buon andamento dell'amministrazione la quale, in tal modo, delinea le competenze del dirigente ritenuto di volta in volta più adatto a ricoprire un certo incarico, consentendo di ridurre al minimo le scelte discrezionali e garantendo la collocazione più adatta a ciascun manager e di valenza motivazionale per il dirigente che vedrà premiato il suo apporto con l'attribuzione di incarichi di sempre maggiore prestigio e, di conseguenza, con incrementi anche di natura economica.

1.3.3.2 La responsabilità dirigenziale

Come è noto, la legge N.145/2002 ha inciso, seppur in maniera meno rilevante, in materia di responsabilità dirigenziale, la quale viene definitivamente distinta dalla responsabilità disciplinare del dirigente di regolamentazione negoziale.

In particolare, l'art.21 novellato ha sostanzialmente ridotto le ipotesi di responsabilità dirigenziale, che si verificano soltanto "per il mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente".

Le maggiori novità, tuttavia, riguardano gli effetti dell'accertamento delle ipotesi di responsabilità dirigenziale viene previsto un effetto automatico consistente

³⁰Cfr. Amendolito F., Caputo A., 2007. La riforma della dirigenza pubblica: analisi della disciplina della dirigenza pubblica alla luce delle più recenti modifiche normative. Cacucci, Bari.

nell'impossibilità del rinnovo dello stesso incarico dirigenziale e, inoltre, effetti eventuali, in relazione alla gravità dei casi come, la revoca dell'incarico con la messa a disposizione ovvero il recesso dal rapporto di lavoro.

La soluzione legislativa è stata apprezzata in dottrina in quanto supera il macchinoso sistema regolato dalla precedente normativa, con la contestuale previsione, da un lato, di una accresciuta discrezionalità dell'amministrazione nell'apprezzare le condizioni per far luogo alla revoca dell'incarico e, dall'altra, nel rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva nel regolare le ipotesi che legittimano il licenziamento del dirigente. Sotto quest'ultimo profilo, si rileva che i prossimi contratti collettivi di area dovrebbero fornire una disciplina completa in tema di valutazione, destinata a regolarne non solo le garanzie procedurali, ma anche le regole sostanziali concernenti la revoca dell'incarico dirigenziale ed il recesso.

In effetti, i contratti collettivi hanno finora rivolto l'attenzione esclusivamente ad aspetti procedurali, soprattutto nei casi di valutazione negativa, tralasciando la disciplina dei sistemi di valutazione.

La scelta del sindacato si spiega agevolmente ove si consideri, che le tecniche di valutazione richiamate dalla contrattazione collettiva, fanno riferimento sia a criteri fissi, sia a criteri elastici, nei quali permane un consistente spazio di discrezionalità valutativa. Diviene pertanto, prioritario nell'ottica sindacale, l'aspetto difensivo che può essere meglio tutelato sotto il profilo formale, mentre la sostanza della valutazione può sfuggire a rigidi criteri valutativi.

In verità, il problema della responsabilità dirigenziale non risiede tanto nella disciplina dettagliata delle sue ipotesi, quanto piuttosto nel far funzionare i meccanismi di valutazione in base ai quali l'amministrazione è tenuta ad accertare la responsabilità dirigenziale. Tale responsabilità dipende direttamente dall'esito della procedura di valutazione che costituisce il presupposto indefettibile per l'applicazione delle misure previste dall'art.21 citato. Con la conseguenza che laddove la valutazione dei dirigenti continuerà a non costituire il principale fondamento per il non rinnovo degli incarichi, qualunque intervento normativo, seppur agile, è destinato a rimanere inattuato e costituire semplice oggetto di studio.³¹

³¹Cfr. Amendolito F., Caputo A., 2007. La riforma della dirigenza pubblica: analisi della disciplina della dirigenza pubblica alla luce delle più recenti modifiche normative. Cacucci, Bari.

1.4 Il D.Lgs. N.150/2009, la c.d. Riforma Brunetta

“Una rivoluzione copernicana al servizio del cittadino”, così il Ministro Brunetta ha definito l’approvazione del D.Lgs. N.150/2009, in attuazione della legge N.15/2009 che chiude il ciclo di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione. In effetti, è un provvedimento di grande rilevanza, destinato a segnare un punto di svolta nella storia della Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Il decreto si struttura in 74 articoli, suddivisi in 5 titoli: principi generali; misurazione; valutazione e trasparenza delle performance; merito e premi; nuove norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; norme transitorie e finali. Le scelte contenute nel provvedimento sono simili a quelle approvate di recente negli altri Paesi Ocse. Esse riprendono ed ampliano le indicazioni già contenute nel D.Lgs. N.29/93, la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, ivi comprese le modifiche apportate a seguito della seconda privatizzazione del lavoro pubblico, contenuta nelle leggi Bassanini e che si sono poi tradotte nel D.Lgs. N.165/2001. La necessità dell’adozione delle nuove misure è spiegata dal fatto che è emersa, dopo più di 15 anni, la necessità di completare un quadro normativo e soprattutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità.

Alla base del nuovo decreto attuativo vi sono i seguenti obiettivi, così indicati dallo stesso Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione: la valutazione; la meritocrazia; la contrattazione collettiva; la dirigenza pubblica; le sanzioni disciplinari.

1.4.1 La valutazione

È importante sottolineare che le disposizioni in esso contenute hanno un carattere innovativo rispetto alla situazione attuale. Inoltre questa parte del decreto attuativo è tecnicamente dettata in forma di disposizioni nuove, cioè di un provvedimento che si sovrappone a quelli già esistenti, in particolare alle indicazioni fornite dal D.Lgs. N.165/01. L’ambito di applicazione delle disposizioni sulla valutazione riguarda i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con esclusione di quelli c.d. non contrattualizzati, cioè del personale a cui non si applicano le disposizioni del D.Lgs. N.165/01 come ad es. i magistrati, i docenti universitari, le forze di polizia. Le norme riguardano quindi non solo il personale, ma anche i dirigenti.

I principi di carattere generale che devono presiedere alla valutazione sono comuni alle amministrazioni statali ed a quelle regionali e locali. Quindi siamo in presenza di

disposizioni che si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Essi possono essere così riassunti:

- 1) obiettivi che si vogliono raggiungere. Essi sono il miglioramento della qualità dei servizi; la crescita delle competenze professionali; la valorizzazione del merito; la trasparenza; l'erogazione dei premi per i risultati raggiunti dai singoli dipendenti e dirigenti e dalle strutture organizzative;
- 2) obbligo di misurazione delle performance e di premi dei dipendenti e delle strutture migliorative. Siamo in presenza di una prescrizione che costituisce un punto di riferimento importante per l'intero provvedimento, tanto per la necessità di darsi sistemi di valutazione che valorizzino le prestazioni che raggiungono gli obiettivi assegnati o che sono caratterizzate da una spiccata competenza professionale;
- 3) trasparenza delle informazioni sulla valutazione. È un principio che deriva direttamente dalla prescrizione della legge N.15/2009 che va applicato tanto ai sistemi di misurazione quanto agli esiti della valutazione;
- 4) obbligo di applicazione di nuove disposizioni senza che da ciò derivino oneri aggiuntivi, quindi essenzialmente attraverso la utilizzazione di risorse dell'ente, siano esse umane o finanziarie.³²

La valutazione dell'attività si basa sul ciclo di gestione della performance. Con questa espressione si vuole indicare che l'attività dei singoli uffici, dei dirigenti e del personale deve essere programmata preventivamente sulla base di specifici obiettivi, il cui grado di attuazione deve essere misurato in modo da farne dipendere, a seconda del risultato raggiunto, l'erogazione di premi. Ne consegue che l'attribuzione degli obiettivi deve essere coerente con l'allocazione delle risorse finanziarie effettuata attraverso le scelte dettate dal bilancio preventivo.

Il legislatore indica in modo assai preciso tutte le fasi in cui si struttura il ciclo di gestione delle performance:

- 1) la predisposizione ed l'assegnazione degli obiettivi, corredati dai valori attesi di risultato e dagli indicatori. Risulta interessante la distinzione che viene introdotta tra la definizione e l'assegnazione degli obiettivi. L'assegnazione spetta sicuramente all'organo di governo dell'Ente, cioè negli Enti locali alla giunta, ma la predisposizione o definizione viene considerata come un momento distinto. Si deve inoltre ricordare come sia più volte stato precisato che la definizione degli obiettivi è il frutto di un'attività congiunta degli organi politici e dei dirigenti direttamente

³²Cfr. Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.

interessati e come la loro elaborazione è da considerare strettamente connessa alla c.d. negoziazione, cioè come essa debba essere frutto di un confronto di ragioni diverse.

Il legislatore, con altrettanta chiarezza, impone che l'assegnazione degli obiettivi proceda unitamente all'indicazione dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, cioè di elementi che permettono la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi stessi, sia in termini quantitativi, che qualitativi.

2) il collegamento tra assegnazioni degli obiettivi e delle risorse. Gli obiettivi e le risorse assegnate devono essere tra loro coerenti, cioè occorre dotare il dirigente e le strutture organizzative dei mezzi necessari. La fase della negoziazione, ossia tutte le attività che sono svolte preventivamente all'assegnazione degli obiettivi, è caratterizzata soprattutto dall'effettuazione di questa analisi di adeguatezza delle risorse messe a disposizione rispetto ai risultati che ci si propone di raggiungere.

3) la valutazione intermedia, con l'eventuale adozione degli interventi correttivi che si ritiene necessario assumere. Questa fase assume una grande importanza perché il ciclo della performance non ha la natura di un controllo interno, ma serve soprattutto a migliorare la qualità dell'attività amministrativa. Per cui il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi assegnati in corso d'opera è quanto mai importante al fine di apportare le correzioni necessarie, sia al contenuto che all'attività svolta.

4) la valutazione della performance individuale ed organizzativa. È questo il momento di maggior rilievo dell'attività di valutazione. Il legislatore ha deciso di introdurre comunque un significativo elemento di innovazione, che è costituito dallo stretto legame che viene stabilito tra la valutazione che riguarda i risultati conseguiti dalle singole strutture organizzative e quelli conseguiti dai dirigenti e dal personale. Per cui i dirigenti e i dipendenti devono sapere che la possibilità di ricevere forme di trattamento economico accessorio è strettamente collegata all'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati alle singole articolazioni organizzative, oltre che al conseguimento dei risultati assegnati loro direttamente ed alla qualità del loro apporto individuale. Il legislatore introduce a riguardo la distinzione tra misurazione e valutazione della performance. Con questa differenza si vuole sottolineare che con la misurazione si verificano in modo preciso i gradi di realizzazione delle performance, mentre la valutazione è qualcosa di più ampio, che è direttamente collegato non solo con i fattori numerici, ma anche con apprezzamenti di merito sugli andamenti qualitativi, economico finanziari e quantitativi.

5) l'applicazione degli esiti della valutazione ai sistemi premianti. Rappresenta il più immediato e concreto effetto della logica innovativa voluta dal legislatore. Dagli esiti

della valutazione dovranno dipendere una parte degli istituti di trattamento economico accessorio. La logica meritocratica era già contenuta nel D.Lgs. N.29/93 e nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro nel personale pubblico.

6) la rendicontazione degli esiti della valutazione. Questo ulteriore aspetto innovativo riguardante la rendicontazione, non costituiva in alcun modo un vincolo legislativo né contrattuale, ma solo una scelta contenuta nei sistemi di valutazione dei singoli enti. Con questa scelta legislativa le singole amministrazioni devono dare concreta ed immediata attuazione ad un vincolo. Inoltre il legislatore individua una pluralità assai ampia di soggetti destinatari della rendicontazione come gli organi di indirizzo e di governo, i cittadini, gli utenti e i destinatari dei servizi, in modo da avere un controllo sociale ampio sulla gestione della valutazione e sui suoi effetti concreti.

1.4.2 La meritocrazia

Relativamente ai fini della nostra analisi, le disposizioni del decreto sono finalizzate prevalentemente alla valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, al rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza. In particolare, il terzo titolo del decreto attuativo costituisce una delle parti di maggior rilievo innovativo dell'intero provvedimento; si tratta di un insieme di disposizioni che vogliono premiare le prestazioni meritevoli, ma anche nel contempo che cercano di differenziare in modo significativo le forme trattamento economico accessorio, nonché il ricorso ad altri strumenti di premio.³³

Viene collegata alla performance anche l'attribuzione di incarichi e responsabilità, in tal modo senza ridurre in margini di discrezionalità delle singole amministrazioni, si determina una base più oggettiva per l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi stessi. Riguardo alla quantità delle risorse da attribuire a queste finalità, è determinata dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Tutto questo è strettamente connesso all'obiettivo di perseguire un continuo miglioramento dei processi e dei servizi prodotti. In altri termini per il legislatore c'è un nesso di causalità tra la crescita professionale dei dipendenti, e il continuo miglioramento dei processi e dei servizi prodotti; nesso che si vuole sottolineare attraverso lo stabilire di un collegamento con l'attribuzione di incarichi e responsabilità sulla base degli esiti del sistema di misurazione e valutazione.

Nell'ambito dei premi connessi alla qualità delle performance il decreto legislativo inserisce anche le progressioni economiche(o orizzontali) e quelle di carriera(o

³³Cfr. Silvestro C., 2009. La riforma Brunetta del pubblico impiego. Dike Giuridica Editrice, Roma.

verticali). Le progressioni economiche possono essere effettuate sulla base delle previsioni legislative, delle regole dettate dai contratti collettivi nazionali di lavoro e dei contratti collettivi decentrati integrativi, ovviamente entro il tetto delle risorse disponibili.

Con le disposizioni dettate nel nuovo testo dell'art.52 del D.Lgs. N.165/01 viene stabilito che le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

Occorre evidenziare che viene previsto che le progressioni all'interno della stessa area non debbano avvenire tramite concorso pubblico, quindi esse sono da considerare comunque come progressioni orizzontali.

Comunque il senso complessivo della disposizione non muta e, nella concreta applicazione, dobbiamo far riferimento essenzialmente al metodo selettivo, nonché al vincolo a disporre solo a vantaggio di una quota limitata di dipendenti.

Quest'ultima scelta vuole mettere definitivamente in soffitta la possibilità di disporre progressioni orizzontali per una parte assai ampia del personale, per non dire della pratica molto spesso utilizzata da numerose amministrazioni di attribuire contemporaneamente progressioni a tutti i dipendenti; questo è uno specifico vincolo legislativo che le amministrazioni devono avere ben presente.³⁴

Le progressioni verticali o di carriera subiscono una dura limitazione. L'articolo dettato nella parte sulla meritocrazia stabilisce infatti che le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, devono necessariamente essere effettuate con il ricorso al metodo del concorso pubblico. In tale quadro le amministrazioni possono riservare una quota non superiore al 50% al personale interno. Tale riserva opera ovviamente nel rispetto delle norme dettate in materia di assunzioni. Il nuovo testo dell'art.52 del D.Lgs. N.165/01 stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso.

Inoltre, si introducono forme di penalizzazione dei demeriti, contenute nelle disposizioni che riguardano gli aspetti disciplinari e le forme di responsabilità. Le novità introdotte vanno nella direzione decisamente opposta a quella che prevede l'erogazione "a pioggia" delle indennità di produttività sulla base di criteri automatici.

³⁴ Cfr. Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.

1.4.2.1 Criteri per la differenziazione della valutazione dei dirigenti

Vengono previste dal legislatore, per tutte le amministrazioni pubbliche, forme di differenziazione della valutazione del personale, compreso anche quello con incarichi dirigenziali. Essa avviene suddividendo il personale in tre diverse fasce:

- a) nella fascia più alta viene collocato il 25% dei dirigenti e ad essi spetta l'attribuzione del 50% delle risorse destinate all'incentivazione delle performance individuali;
- b) nella fascia intermedia viene collocato il 50% dei dirigenti e ad essi spetta l'attribuzione del 50% delle restanti risorse destinate all'incentivazione delle performance individuali;
- c) nella fascia bassa viene collocato il 25% dei dirigenti e ad essi non spetta l'attribuzione di alcuna risorsa destinata all'incentivazione delle performance individuali.

Il presente provvedimento stabilisce, riguardo ai dirigenti, che l'esito della valutazione produca i suoi effetti sulla misura dell'indennità di risultato. Dalla formula usata dal legislatore sembra si debba trarre la conclusione che, la determinazione concreta della misura dell'indennità di risultato spettante in concreto ai dirigenti, dipende dal collocamento nelle fasce appena indicate, con la conseguenza che circa il 25% dei dirigenti potrebbe non ricevere l'indennità di risultato.

In tal modo il legislatore vuole porre un argine insuperabile, all'appiattimento ed allo slittamento verso l'alto delle valutazioni dei dirigenti, che comportava l'attribuzione a tutti o alla gran parte, del punteggio massimo.³⁵

Il legislatore inoltre stabilisce l'introduzione di un ulteriore strumento per premiare il merito e la professionalità, il Bonus annuale delle eccellenze. Ne sono destinatari una quota non superiore al 5% dei dirigenti che si sono collocati nella fascia più alta della valutazione. Occorre, oltre a tale inquadramento, aver raggiunto performance eccellenti, definizione che ovviamente ogni amministrazione dovrà individuare cosa significhi a seconda dell'attività svolta all'interno di essa.

Le risorse destinate a questa forma di incentivazione devono essere determinate dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, la quale è chiamata anche a decidere della misura del premio; il suo finanziamento è garantito, nell'ambito del fondo per la contrattazione decentrata, dalle risorse destinate alla incentivazione delle performance.

³⁵Cfr. Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.

1.4.3 La contrattazione collettiva

Le disposizioni sulla contrattazione collettiva sono quanto mai incisive e penetranti. Esse apportano un insieme di cambiamenti di grande importanza rispetto alla condizione attualmente in vigore. Si devono in particolare sottolineare le novità determinate per la individuazione delle materie oggetto di contrattazione, per la contrattazione a livello nazionale, per quella decentrata integrativa e per il rafforzamento delle forme di controllo. Queste disposizioni modificano profondamente l'ambito, la natura e le regole della contrattazione collettiva. Il tratto essenziale è costituito dalla ripubblicizzazione, cioè l'aumento degli spazi riservati alla legislazione e la delimitazione di quelli attribuiti alla contrattazione. Per ripubblicizzazione non si deve intendere il superamento della privatizzazione, ma bensì della contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Fino alla versione immediatamente precedente a quella adottata era contenuta una disposizione che estendeva anche ai soggetti sindacali la responsabilità in caso di contrattazione decentrata illegittima, che determina oneri aggiuntivi non previsti dalla contrattazione nazionale. In tal modo il legislatore vuole cercare di impedire quanto avvenuto negli scorsi anni, cioè l'esplosione dei costi, in particolare nella contrattazione decentrata. Le disposizioni dettate in questa materia modificano il testo attualmente in vigore del D.Lgs. N.165/01; viene stabilito che vi debba essere necessariamente coerenza con la disciplina esistente nel settore privato riguardo alla struttura contrattuale, ai rapporti tra i diversi livelli e alla durata dei contratti nazionali e di quelli integrativi. Viene fissato che debba esserci coincidenza di durata tra la parte normativa e quella economica dei contratti. Per cui la durata dei contratti del pubblico impiego viene fissata in tre anni tanto per la parte economica che per quella normativa; fino ad oggi abbiamo avuto una durata biennale per la parte economica e quadriennale per le scelte normative. Il decreto di attuazione della legge N.15/2009 stabilisce che la commissione nazionale per la valutazione fornisca all'Aran ogni anno, entro il 31 maggio, una graduatoria di performance delle amministrazioni statali. Tale graduatoria deve riferirsi alla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed alla efficienza e trasparenza delle P.A., dando così una base solida alle c.d. best practices. Tale graduatoria dovrà provvedere alla suddivisione delle amministrazioni statali in tre livelli di merito, strutturati per settore ed ovviamente basati sui risultati conseguiti. Sulla base di questa graduatoria la contrattazione nazionale provvederà alla definizione delle modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito, assicurando l'invarianza

complessiva dei relativi oneri nell'area di contrattazione. Siamo in presenza di un ancoraggio a dati certi ed obiettivi per la definizione dei tetti alle risorse che possono essere destinate al finanziamento della contrattazione decentrata integrativa, fornendo così le basi per un'individuazione non arbitraria, e nemmeno basata su criteri scarsamente approfonditi, degli enti che possono essere definiti come virtuosi.

Le novità in materia di procedimento di contrattazione collettiva sono dettate dal nuovo testo dell'art.47 del D.Lgs. N.165/01. Gli atti di indirizzo sono adottati dai comitati di settore e essi sono sottoposti al Governo, che ha 20 giorni per esprimere le proprie valutazioni che devono riguardare la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Vale il principio del silenzio assenso. È stata abrogata la disposizione che stabiliva il termine massimo di 40 giorni per la conclusione delle procedure di certificazione.

Il provvedimento ha rinominato l'istituto della indennità di vacanza contrattuale in quello della tutela retributiva per i dipendenti pubblici. Decorsi 60 giorni dalla entrata in vigore della legge Finanziaria, possono essere erogati provvisoriamente e salvo conguaglio agli aumenti stipendiali previsti; per procedere è necessario incassare la preventiva deliberazione del comitato di settore e devono essere sentite le organizzazioni sindacali. Qualora non si provveda alla erogazione degli aumenti previsti, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo a quello di scadenza dei contratti, se questi non sono ancora stati rinnovati, è riconosciuta ai dipendenti una anticipazione sui futuri miglioramenti.

Il trattamento economico dei dipendenti pubblici deve essere disciplinato dai contratti collettivi sia per la parte fondamentale che per quella accessoria. Inoltre, il trattamento economico accessorio definito dai contratti collettivi deve essere collegato ad uno dei seguenti elementi:

- 1) performance individuale;
- 2) performance organizzativa, intendendo come tale sia i risultati dell'intera amministrazione che delle sue singole articolazioni organizzative;
- 3) effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Per il premio del merito e delle performance devono essere previste apposite risorse nell'ambito di quelle indicate per il rinnovo del C.c.n.l.. Tali risorse saranno stanziare compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. Nel decreto viene meno il richiamo alla definizione del trattamento accessorio da parte dei contratti collettivi secondo criteri obiettivi di misurazione, mentre viene previsto che esso debba essere

coerente con le previsioni di legge. In altri termini si abbandona un criterio astratto e che per molti versi ha costituito una norma di principio, in favore di un aggancio concreto ed immediato.

1.4.4 La dirigenza

Le disposizioni dettate sulla dirigenza costituiscono un'altra parte di grande rilievo del Decreto, in applicazione delle previsioni contenute nella legge N.15/2009, che vuole aumentare il grado di autonomia e di responsabilità della dirigenza e che a tal fine appresta una serie di interventi che vanno dal conferimento degli incarichi alla revoca. Nel provvedimento si cerca di superare, nell'ambito dei rapporti tra i vertici politici e l'autonomia delle amministrazioni, la pratica che ha portato nella gran parte dei casi alla utilizzazione di criteri meramente fiduciari c.d. Spoil System; in termini concreti ha spesso determinato le condizioni per un condizionamento assai forte da parte degli organi di governo attraverso il potere di nomina e di revoca, ma anche alla possibilità di potere determinare una parte rilevante del compenso sulla base della definizione della misura delle indennità di posizione e di risultato. In altri termini, vengono assunte una serie di scelte che possono indurre a parlare di una sorta di statuto della dirigenza, cioè di una definizione delle sue prerogative, di formalizzazione delle procedure di nomina e di revoca, nonché di accentuazione delle forme di responsabilità. La nuova disciplina riprende molte delle finalità di carattere generale già contenute nel D.Lgs. N.165/01 e altre sono invece nuove e danno in modo chiaro l'idea degli obiettivi che la novella legislativa vuole raggiungere.

Appartengono al primo ambito il cercare di conseguire:

- la migliore organizzazione del lavoro;
- la realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico;
- il rafforzamento del principio di distinzione tra le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza.

Le finalità nuove che il legislatore indica invece sono:

- 1) assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico; rispetto al passato ora si indica in modo esplicito che si deve guardare oltre i servizi resi, bisogna riferirsi al miglioramento di quelli erogati agli utenti; attraverso l'introduzione di un peso alla percezione della qualità dei servizi resi da parte dei cittadini, la c.d. customer satisfaction, che viene assunta come una priorità anche nell'attività delle P.A.;

2) utilizzazione dei criteri di gestione e di valutazione del settore privato; la volontà di mutuare i principi di valutazione utilizzati nel settore privato costituisce un elemento caratterizzante la scelta legislativa del tutto innovativo;

3) favorire il riconoscimento di meriti e demeriti; questa rappresenta una disposizione di grande rilievo ed assai innovativa, non solo perché viene prevista la valorizzazione dei meriti, ma soprattutto perché viene anche previsto il riconoscimento dei demeriti cioè la scelta di differenziare il personale non solo verso l'alto, ma anche verso il basso;

4) regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo. Per cui viene richiesto alla dirigenza di svolgere la propria attività, in modo da sostenere quella svolta dagli organi di vertice. Non viene richiesta la adesione, ma la collaborazione diventa un vero e proprio dovere non più solo un piano deontologico, ma attraverso concreti vincoli giuridici.

Il nuovo testo dell'art. 6 del D.Lgs. N.165/01 specifica nell'ambito dell'intervento dei dirigenti nella definizione del programma triennale del fabbisogno di personale, dispone che i dirigenti devono avanzare una proposta in cui sono individuati i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti. A tal riguardo, le regole che presiedono al conferimento di incarichi dirigenziali sono completamente modificate dal decreto attuativo della legge N.15 del 2009; tali cambiamenti vanno tutti nella direzione di accrescere gli obblighi di motivazione e di indicare i contenuti essenziali che deve avere la relativa procedura.

È evidente la volontà del legislatore di superare le pratiche di Spoil System che si sono spesso affermate nelle P.A., senza comunque privare gli organi politici di vertice di tale potere; uno strumento quest'ultimo, che peraltro non determina l'applicazione di parametri vincolati a fattori automatici tali da determinare una condizione di rigidità.

La legge N.145/02 aveva già inserito il richiamo alla valutazione; richiamo potenziato in modo tale da diventare vincolante e da costituire l'elemento chiave nel conferimento degli incarichi. Ne consegue, che l'ancoraggio agli esiti delle valutazioni effettuate in precedenza, risulta indispensabile per avere un elemento oggettivo a cui fare riferimento.

1.4.5. La responsabilità e le sanzioni penali

Sono molto importanti le disposizioni dettate dal legislatore in tema di responsabilità dei dipendenti, riguardo ai procedimenti e alle sanzioni disciplinari delle pubbliche amministrazioni. Vengono introdotte nuove ipotesi di responsabilità, soprattutto in caso di assenze ingiustificate e di comportamenti dei dipendenti che arrecano un danno all'ente. In tal modo si tende a determinare il miglioramento della produttività del personale, utilizzando lo strumento dell'inasprimento delle sanzioni, oltre alle varie forme di incentivazione del merito. La scelta di rafforzare le competenze dei dirigenti nell'adozione delle sanzioni disciplinari, nonché lo sganciamento delle procedure disciplinari dell'eventuale processo penale, così da evitare che il procedimento disciplinare possa in questi casi restare aperto per un periodo lunghissimo, con tutte le possibili ricadute negative in termini di immagine e di funzionalità delle amministrazioni.³⁶

Le nuove disposizioni riscrivono pressoché completamente le precedenti norme contenute negli articoli 55 e 56 del D.Lgs. N.165/01; ne consegue un aumento dello spazio oggetto di disciplina legislativa e si comprime quello rimesso alla contrattazione collettiva. Il legislatore stabilisce il carattere imperativo delle disposizioni disciplinari per i dipendenti di tutte le P.A.; essendo norme imperative esse sono inderogabili e non possono essere modificate da parte della contrattazione collettiva, sia nazionale che decentrata. Viene introdotta una nuova ipotesi di responsabilità quando il lavoratore cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione, ai sensi delle disposizioni legislative concernenti la valutazione del personale. In tal caso la sanzione consiste nel collocamento del dipendente in disponibilità, cioè quella sorta di cassa integrazione che rappresenta un primo passo verso il licenziamento. Il dipendente ha diritto per due anni ad una indennità pari all'80% del trattamento economico fondamentale, senza gli aumenti contrattuali che nel frattempo maturano, con maturazione dell'anzianità ai fini pensionistici; viene inoltre iscritto nella specifica lista ai fini del collocamento presso un'altra P.A..

La terza nuova ipotesi di responsabilità matura in capo al dirigente o a coloro che svolgono incarichi dirigenziali. Essa viene definita come mancato esercizio dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare oppure a valutazioni sull'insussistenza

³⁶Cfr. Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.

dell'illecito disciplinare manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare. L'ipotesi riguarda non solo il non aver esercitato l'azione disciplinare, ma anche il caso in cui le motivazioni addotte siano palesemente errate. La sanzione è duplice, e consiste nella sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino ad un massimo di tre mesi, e in più il mancato percepimento della retribuzione di risultato per un periodo massimo di sei mesi.

Viene infine stabilito, per determinare una forma di tutela del dirigente, che la sua responsabilità civile si configura solo nei casi di dolo o colpa grave. Ne consegue che il dirigente è sufficientemente coperto nei casi in cui avvii un procedimento disciplinare, e lo stesso si conclude con l'archiviazione.

Capitolo 2: Obiettivi e Metodologia della ricerca

2.1 Introduzione

Lo scopo del presente lavoro è indagare sugli aspetti innovativi della valutazione dei dirigenti nell'Agenzia delle Entrate, introdotti attraverso l'utilizzo del sistema S.I.R.I.O. rispetto al sistema utilizzato precedente denominato S.I.V.A.D.; tale sostituzione si è resa necessaria alla luce dei cambiamenti introdotti nella P.A. dalle riforme dei controlli interni e della dirigenza.

In questo capitolo verrà illustrato il processo messo in atto per la realizzazione e lo sviluppo dell'analisi. La scelta della metodologia di ricerca da utilizzare, dipende dal fenomeno su cui si vuole indagare e dagli aspetti specifici che si vogliono analizzare.³⁷

La metodologia di ricerca che utilizzeremo per studiare il sistema S.I.R.I.O. sarà lo studio di caso. L'utilizzo degli studi di caso nella ricerca sulla valutazione è molto comune, diversamente invece da altri metodi come indagini e esperimenti. E' uno dei diversi modi di condurre una ricerca nelle scienze sociali; esso rappresenta la strategia preferita, quando le domande come e perché stanno per essere poste, quando il ricercatore ha poco controllo sugli eventi che analizza, e quando l'attenzione è posta su un fenomeno contemporaneo che si svolge in un contesto di vita reale.

Lo studio di caso viene usato in molti studi riguardanti la politica, la pubblica amministrazione, gli studi manageriali e gestionali. Quindi, volendo semplificare con un esempio, per conoscere quali sono stati gli esiti di un nuovo programma governativo, si potrebbe condurre un'indagine sui relativi dati economici, se invece fosse necessario sapere come e perché il programma ha o non ha funzionato, si dovrebbe protendere verso uno studio di caso.

La sua essenza è di chiarire riguardo una decisione, il perché fu presa, come fu attuata e con quale risultato; riguardo alla valutazione dei dirigenti, collegheremo l'attuazione del sistema S.I.R.I.O. con gli effetti che quest'ultimo produce sulla valutazione del dirigente.³⁸

³⁷Le metodologie classiche che vengono spesso utilizzate per la ricerca sono la quantitativa e la qualitativa. La prima è particolarmente indicata per misurare l'intensità di alcuni fattori, che sono noti ex ante, e che quindi può essere tradotta in indicatori e parametri da rilevare. La seconda, invece, è particolarmente adatta ad indagare la natura di un fenomeno le cui caratteristiche non sono ben definite ex ante. Cfr. Corbetta P., 1999. Metodologia e tecniche della ricerca sociale. Il Mulino, Bologna.

³⁸Nella conduzione degli studi di caso le prove possono provenire da sei fonti: documenti, verbali d'archivio, interviste, osservazione diretta, osservazione partecipata, oggetti fisici. Per la nostra analisi, utilizzeremo i documenti.

Aspetto fondamentale per uno studio di caso è la concatenazione delle prove, cioè una connessione esplicita fra le domande poste, i dati raccolti e le conclusioni tratte.

Lo studio verrà condotto secondo l'approccio descrittivo,³⁹ con l'obiettivo di fornire un'illustrazione completa del fenomeno oggetto di studio all'interno del suo contesto; inoltre, per agevolare la comprensione del fenomeno, è stata prodotta una descrizione particolareggiata dello stesso.

Per rendere rigoroso lo studio di caso è necessario l'utilizzo di una strategia procedurale, a tal fine analizzeremo il modello di analisi del raffronto di configurazioni. Per compilare la relazione dello studio di caso invece utilizzeremo un struttura analitico-lineare.⁴⁰

La natura della situazione oggetto di indagine ha permesso di ricorrere ad uno studio di tipo analitico utilizzando ed attingendo ad una pluralità di fonti di informazione.

2.2 La scelta metodologica dello studio di caso

Le analisi aziendali e soprattutto lo studio delle amministrazioni pubbliche, hanno per oggetto di studio realtà complesse e dinamiche che, in quanto tendono a descrivere il singolo evento, non sempre possono essere racchiuse in leggi universali e generalizzanti come per le scienze esatte.

Ciò fa sì che il metodo dello studio di caso bene si presti alle esigenze di questa scienza che, dallo studio delle singole realtà e dei singoli avvenimenti, permette di trarre degli insegnamenti con significative valenze normative. Tale strategia di ricerca permette al ricercatore di addentrarsi nella specificità del caso in esame e di osservare i suoi aspetti più peculiari ed interessanti con un grado di profondità che altri metodi non consentono, in quanto sacrificano tali peculiarità alla volontà di produrre risultati più generalizzabili ma, proprio in quanto tali, meno accurati.

Per case study si intende, adottando la definizione di Yin, "un'indagine empirica che studia un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto di vita reale, particolarmente quando i confini fra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti".

L'utilizzo adozione del metodo dei casi come strategia di ricerca, in particolare, appare idonea di fronte a domande del tipo "come" e "perché", tipicamente per studi

³⁹“Approccio descrittivo non inteso come resoconto di quello che vede e sente il ricercatore, ma una descrizione densa nella quale viene rappresentata una percezione sensoriale, che arricchita dell'interpretazione viene inserita in un contesto culturale”. Cfr. Corbetta P., 1999. Metodologia e tecniche della ricerca sociale. Il Mulino, Bologna.

⁴⁰Si tratta di un approccio standard di frequente utilizzo nei lavori scientifici dove la trattazione viene divisa in una sequenza di sotto argomenti che includono il problema oggetto di studio, la recensione della maggior parte della letteratura esistente, i metodi usati per analizzare i dati e le conclusioni a cui si è giunti. Cfr. Yin R.K., 2005. Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Armando Editore, Roma.

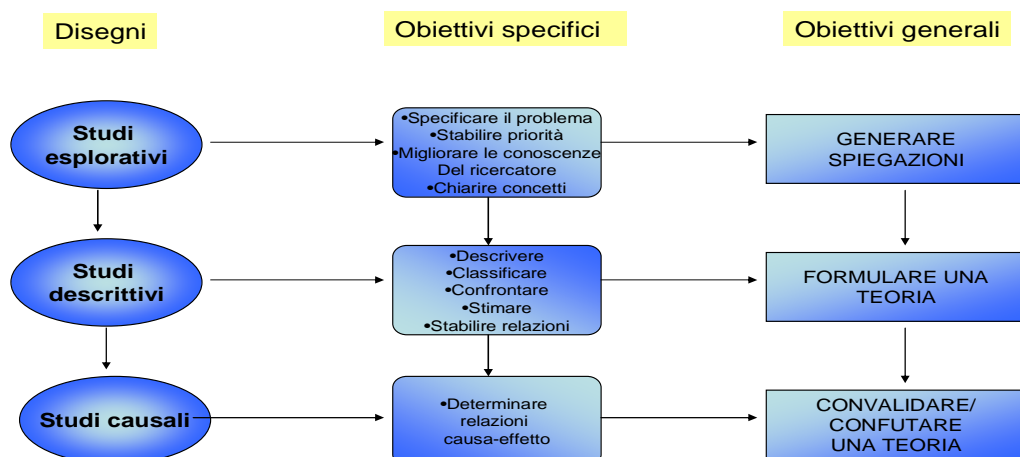
aventi scopi esplicativi di fenomeni attuali, sui quali il ricercatore ha un margine di controllo estremamente limitato. L'utilizzo del case study ai fini della ricerca scientifica non è universalmente condiviso. Ad esso vengono mosse accuse di mancanza di scientificità, principalmente riguardo la carenza di rigore nel metodo di analisi, la scarsa comparabilità e la non replicabilità dei risultati, sulla cui scorta viene affermata l'inidoneità a produrre proposizioni teoriche generalizzabili.

L'attenta considerazione di ciò che R. Yin definisce generalizzazione analitica consente di superare l'elemento di contrapposizione tra approccio puramente sperimentale, che adotta procedure quantitative, utilizzando campioni sufficientemente estesi e quindi fonte di risultati considerati generalizzabili, e approccio qualitativo che riserva ampio spazio a descrizioni analitiche dei processi, che rendono giustizia della complessità dei contesti educativi e, che, attuandosi in situazioni ridotte, forniscono informazioni preziose ma conclusioni non generalizzabili. La classificazione proposta da Yin, che distingue gli studi di caso in:

- studi descrittivi di un fenomeno nel contesto in cui si è manifestato, entro il quale sviluppare delle classificazioni ed individuare delle tipologie;
- studi esplicativi, che ricercano relazioni di causalità condizionate dalle condizioni di contesto tra i fenomeni osservati;
- studi esplorativi, grazie ai quali pervenire alla formulazione di ipotesi e proposizioni da sottoporre ad indagini ulteriori.

Per definire in maniera coerente gli aspetti procedurali ed operativi del processo di ricerca, è stata necessaria una preliminare analisi dei diversi tipi di disegni della ricerca, come illustrato nella figura di seguito riportata. **(Fonte: Yin, 2005)**

LE SCELTE EPISTEMOLOGICHE



Negli anni passati molti studiosi hanno considerato lo studio di caso come una strategia di ricerca poco desiderabile, in quanto soggetta a numerose limitazioni e criticità sia sotto il profilo metodologico, sia con riferimento alla possibilità di ottenere risultati significativi. Ai casi veniva infatti associato uno scarso rigore metodologico, inoltre molti ritenevano che la ricerca condotta attraverso i casi richiedesse l'impiego di tempi eccessivamente lunghi, conducendo alla redazione di documenti troppo voluminosi e di difficile lettura, ed esistevano delle perplessità sul fatto che i risultati di tali studi potessero condurre a generalizzazioni dotate di valore scientifico.

Nonostante lo stereotipo diffuso di strategia di ricerca debole, il metodo dello studio di caso è stato adottato in molteplici ricerche nell'ambito delle scienze sociali e negli ultimi decenni numerosi contributi ne hanno approfondito gli aspetti metodologici, analizzando le principali critiche rivolte a questa strategia di ricerca e mettendone in luce le potenzialità.

In primo luogo, per quanto riguarda le perplessità espresse circa il rigore metodologico degli studi condotti per casi, appare evidente che tale problema non è una criticità circoscritta a un metodo specifico e può interessare diversi metodi di ricerca. Questa difficoltà è stata probabilmente più rilevante per i ricercatori che adottano il metodo dei casi per via del ridotto numero di testi metodologici dedicati in maniera specifica. Inoltre, l'impressione che i casi siano per loro natura poco rigorosi può talvolta derivare da un certo grado di confusione tra gli studi condotti per finalità di ricerca e le analisi realizzate per fini didattici, in cui il materiale può essere volutamente organizzato e modificato per evidenziare con maggior efficacia alcuni aspetti di interesse.

Per quanto concerne la possibilità di generalizzare i risultati, un singolo caso, così come un singolo esperimento, non consente di generalizzare i risultati ottenuti. E' opportuno sottolineare che la possibilità di generalizzare deve essere comunque intesa non in senso statistico, come enumerazione di frequenze, quanto piuttosto in senso analitico, come capacità di estendere e generalizzare teorie.

Al contrario, gli studiosi favorevoli all'utilizzo del metodo dei casi⁴¹ ritengono che ciascuna strategia di ricerca possa essere utilizzata in chiave esplorativa, descrittiva o esplicativa e che la scelta del metodo da adottare debba piuttosto fondarsi sulla considerazione congiunta delle seguenti condizioni:

1. il tipo di research question;

⁴¹Cfr. Yin R.K., 2005. Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Armando Editore, Roma.

2. il grado di controllo sugli eventi da parte del ricercatore;
3. la contemporaneità degli eventi rispetto alla ricerca.

Innanzitutto, è necessario identificare il tipo di research question a cui la ricerca si propone di rispondere secondo una semplice classificazione che distingue le domande di tipo chi, cosa, dove, quanti, come e perché. In particolare, i casi sono appropriati negli studi con research question del tipo “come” e “perché”, dal momento che la risposta a tali domande non può basarsi su pure frequenze statistiche, comportando invece la necessità di monitorare le relazioni nel tempo. L’analisi di un caso aziendale, per esempio, non appare appropriata per indagare l’intensità di un fenomeno, tuttavia sembra di estremo interesse per lo studio delle modalità di svolgimento e delle motivazioni relative al processo.

In secondo luogo, bisogna determinare se il ricercatore abbia o meno la possibilità di esercitare il proprio controllo sugli eventi e se questi siano contemporanei o precedenti rispetto allo svolgimento della ricerca; rispetto a questi due fattori, i casi risultano appropriati per lo studio di fenomeni contemporanei che non possono essere influenzati da chi conduce la ricerca.

Pur ammettendo la possibilità che in alcune situazioni siano applicabili diverse strategie di ricerca e che i confini tra le stesse non siano sempre netti, l’utilizzo dello studio di caso dovrebbe essere tendenzialmente preferito quando la ricerca è caratterizzata da una research question di tipo, come o perché, riguardante fenomeni contemporanei su cui il ricercatore non può esercitare il proprio controllo.

Seguendo questo approccio, lo studio condotto con il metodo dell’analisi di un caso rappresenta un’indagine empirica che riguarda un fenomeno contemporaneo all’interno del suo contesto, specialmente quando i confini tra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti, si basa su più fonti di dati che devono convergere in una sorta di triangolazione, e beneficia dello sviluppo preliminare di proposizioni teoriche per guidare la raccolta e l’analisi dei dati.

La scelta dei casi come strategia di ricerca nelle suddette circostanze non limita necessariamente gli obiettivi dello studio, che può essere caratterizzato da finalità esplorative, descrittive ed esplicative, come evidenziato da numerosi lavori metodologici che hanno affrontato il tema della generazione di teorie attraverso i case study.

Lo studio di caso, oltre ad essere una tecnica di formazione è, innanzitutto, una metodologia qualitativa di ricerca in quanto:

- è idiografico, nel senso che riguarda una situazione specifica e intende descriverne e comprenderne gli aspetti più significativi in relazione a un sistema di ipotesi e di circostanze pertinenti;
- non è un esperimento di laboratorio, ma piuttosto un esperimento qualitativo che nasce dall'osservazione sul campo, mobilita l'attenzione per le azioni e per i diversi punti di vista dei protagonisti e considera prospettive alternative. Lo studio di caso ha, dunque, molte attinenze con la ricerca storica, si avvale di uno spettro di prove il più ampio possibile e implica scelte. Fa comprendere che è più importante imparare il processo di analisi per arrivare a una soluzione, piuttosto che la soluzione in sé;
- è narrativo nel senso classico del termine. Significa che nello studio di caso il metodo è importante, ma è ancor più importante l'attenzione alla componente narrativa;
- grazie alla narrazione, il caso viene trasformato dalla progressiva azione di indagine del suo narratore, diventa oggetto di analisi e di comprensione, se ne precisano le circostanze storiche e contestuali.

2.3 Il progetto di ricerca dello studio di caso

La progettazione di una ricerca mira a guidare il ricercatore nel processo di reperimento e di analisi delle osservazioni finalizzata a definire il campo di generalizzazione laddove le interpretazioni possano essere estese a un ampio numero di individui e situazioni.⁴²

Nello studio di caso, le principali componenti del progetto di ricerca comprendono:

1. le problematiche oggetto di studio;
2. le proposizioni dello studio;
3. le unità di analisi;
4. il nesso logico tra i dati e le proposizioni;
5. i criteri per l'interpretazione dei risultati.

Il punto di partenza è costituito dalla formulazione della domanda di ricerca, che deve essere effettuata non soltanto nella sostanza, definendo il tema oggetto della ricerca in termini generali, ma anche da un punto di vista formale, esplicitando le domande a cui lo studio intende rispondere. Questo passaggio, che potrebbe apparire superfluo o prematuro, assume invece una particolare rilevanza sia per valutare l'opportunità della scelta del metodo dei casi come strategia di ricerca, che è

⁴²Cfr. Nachmias D., Nachmias C., 1992. *Research methods in the social sciences*. St. Martin, New York.

associata a research question del tipo, come e perché, sia per orientare l'attività di ricerca a partire dalla raccolta dei dati, che riguarda numerose fonti e per questo motivo dovrebbe essere effettuata in maniera il più possibile mirata.

Il secondo elemento è rappresentato dalle proposizioni dello studio che hanno la funzione di specificare verso quali aspetti, nell'ambito dell'oggetto della ricerca, deve rivolgersi l'attenzione del ricercatore. Nonostante la loro estrema utilità, può avvenire che in studi con finalità esplorative le proposizioni non vengano definite, tuttavia in questi casi è necessario che gli studiosi stabiliscano chiaramente almeno l'obiettivo della ricerca.

La scelta dell'unità di analisi attiene invece all'oggetto del caso, che può essere costituito da un individuo, da un'organizzazione o da un programma. Una volta stabilita a grandi linee l'unità di analisi da adottare, questa deve essere ulteriormente specificata e limitata in termini spaziali e temporali per chiarire i confini del caso esaminato, da cui deriveranno precise indicazioni circa la raccolta e l'analisi dei dati.

Un ricercatore è legittimamente indotto verso uno studio di caso singolo o verso lo studio di un numero ridotto di casi sia per ragioni di ordine pratico, laddove vi siano delle difficoltà concrete nel procedere all'analisi di un numero maggiore di realtà, o per scelta metodologica, qualora si trovi in presenza di un caso critico, estremo o rivelatore.

In ciascuna di queste circostanze, lo studio può assumere carattere intrinseco e, quindi, essere finalizzato alla conoscenza del caso in sé, o assumere carattere strumentale, ponendosi come mezzo di apprendimento, utile allo sviluppo di conoscenze che permettano, con le opportune cautele, di replicare in contesti differenti i processi osservati nel caso oggetto di indagine, allo scopo di ottenere esiti altrettanto positivi. L'analisi delle best practices si rileva, non tanto come studio intrinseco di una esperienza di successo, ma come possibile incarnazione degli stati di desiderabilità per mezzo dei quali una scienza come l'economia aziendale, nella quale sembra impossibile l'individuazione di modelli assoluti, conferma la propria connotazione di scienza empirica dalla spiccata valenza normativa.

Non si tratta, tuttavia, di un mero tentativo di standardizzare i processi che hanno dimostrato di produrre risultati soddisfacenti in un dato contesto; le "buone prassi" che si desidera replicare consistono non tanto nel sistema di azioni ed operazioni realizzate nel caso di successo, bensì nelle logiche ad esse sottostanti, nel modo di sentire e di pensare, piuttosto che di agire per la risoluzione dei problemi.

Il metodo dello studio di caso si presta particolarmente al perseguimento di queste finalità, in quanto include nel suo campo di applicazione l'analisi del contesto in cui l'esperienza esemplare ha avuto luogo. Ciò permette agli utilizzatori, destinatari degli insegnamenti impartiti dall'esperienza altrui, di operare le opportune distinzioni e di individuare, con senso critico, gli ambiti entro i quali tali insegnamenti sono applicabili alla propria realtà.

Il ricercatore può inoltre optare per lo studio di un caso singolo qualora abbia l'opportunità di osservare e analizzare un fenomeno in precedenza inaccessibile alla ricerca scientifica, oppure se intende descrivere ed esaminare le circostanze e le condizioni di situazioni ricorrenti attraverso lo studio di un caso rappresentativo. Un'ulteriore motivazione per la scelta di un singolo caso riguarda lo studio di un caso longitudinale, ossia l'analisi dello stesso caso in due o più momenti nel tempo volta a indagare l'effetto di determinati cambiamenti avvenuti in un arco temporale più ampio, è il caso del presente lavoro.⁴³

La progettazione di uno studio di caso rappresenta un passaggio fondamentale non solo per organizzare e orientare lo svolgimento della ricerca, ma anche perché sin dagli stadi iniziali è opportuno che il ricercatore prenda in considerazione il tema della qualità della ricerca, adottando tecniche e strumenti adeguati sotto il profilo metodologico.

La qualità di uno studio di caso può essere valutata attraverso quattro test solitamente utilizzati per stabilire la qualità delle ricerche sociali empiriche⁴⁴:

- validità di formulazione;
- validità interna;
- validità esterna;
- attendibilità.

⁴³“Gli studi di casi, siano essi singoli o multipli, possono essere olistici(holistic case study) o integrati(embedded case study) a seconda del numero di unità di analisi prese in considerazione nello studio di ciascun caso. Le ricerche olistiche riguardano l'esame di casi attraverso una sola unità di analisi, mentre quelle integrate sono effettuate con riferimento a più unità di analisi, ossia prestando attenzione a sottounità di analisi all'interno di un caso singolo.

Il progetto olistico appare preferibile per le ricerche in cui non è possibile identificare alcuna sottounità logica oppure se la teoria di riferimento dello studio presenta una natura olistica, ma dovrebbe essere adottato in circostanze tali da non indurre il ricercatore a trascurare l'osservazione di un fenomeno nella sua operatività attraverso dati e valutazioni.

Gli studi integrati sono invece caratterizzati da un approccio più dettagliato e operativo, che permette di cogliere più facilmente cambiamenti e variazioni del fenomeno studiato, anche se l'attenzione prestata alle sottounità di analisi può rendere poi più complesso ricondurre i risultati al livello di analisi superiore.” Cfr. Yin R.K., 2005. Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Armando Editore, Roma.

⁴⁴Per approfondimenti, si rinvia a: Yin R.K., 2005. Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Armando Editore, Roma.

La validità di formulazione attiene al problema della scelta delle misure da adottare per l'osservazione e l'analisi del fenomeno indagato, che devono essere operative e non fondate su giudizi soggettivi del ricercatore. Nello studio di caso questo profilo è assai complesso, ma particolarmente rilevante, e può essere affrontato essenzialmente attraverso l'utilizzo di tecniche da attuare in fase di raccolta dei dati e di stesura della relazione. Con riferimento alla prima fase, la validità delle misure utilizzate può essere incrementata ricorrendo a molteplici fonti di dati (per esempio, come nel nostro caso, all'analisi documentale) ovvero mantenendo una rigorosa serie di collegamenti tra le evidenze, tale da stabilire un chiaro collegamento tra i dati osservati e da permettere di ricostruire i passaggi tra le procedure seguite, le evidenze raccolte e le conclusioni a cui si è pervenuti.

La validità interna si riferisce essenzialmente agli studi condotti con finalità esplicative e riguarda la possibilità che nella spiegazione del fenomeno siano stati trascurati alcuni fattori causali.

La validità esterna riguarda la possibilità di generalizzare ad altri contesti i risultati ottenuti attraverso lo studio di caso; essa rappresenta un punto chiave, e spesso un punto debole, rispetto alla qualità di questa strategia di ricerca.⁴⁵ Tale aspetto deve essere preso in considerazione in sede di progettazione della ricerca e può essere affrontato con soluzioni differenti a seconda del numero di casi analizzati nello studio. Qualora la ricerca comprenda l'analisi di un caso singolo, è fondamentale che lo studio si fondi su un'approfondita conoscenza dei contributi teorici relativi al fenomeno studiato e che la scelta del caso sia fondata su motivazioni che rendono quel caso particolarmente rilevante, come un caso critico, estremo oppure unico, per il suo studio.

L'attendibilità, infine, è legata alla possibilità che gli stessi risultati e conclusioni siano ottenuti anche da ricercatori differenti impegnati nella loro analisi in momenti differenti, seguendo le stesse procedure e analizzando i medesimi casi.

⁴⁵Cfr. Yin R.K., 2005. Lo studio di caso nella ricerca scientifica. Armando Editore, Roma.

2.3.1 Lo studio di caso tra la ricerca qualitativa e quantitativa

Nello studio della P.A. e più in generale delle aziende private, risultano più utili a scopi conoscitivi le asserzioni basate su schemi interpretativi, su classificazioni, su principi desunti dall'osservazione, cioè costrutti teorici la cui capacità generalizzante è sempre e comunque limitata, ma la cui validità pragmatica è rilevante in quanto contribuisce a dare risposte ai problemi reali di un mondo che cambia seguendo percorsi di non linearità. In tutti questi settori, i risultati della ricerca scientifica non consistono in generalizzazioni, poiché non vi è la possibilità e talora neppure l'interesse a elaborare teorie generalizzanti, poiché queste richiedono un grado di astrazione tale da ridurre il campo di analisi ai pochi aspetti trattabili per via quantitativa rispetto ad entità nelle quali è la totalità ad essere significativa, e la riduzione a unità di problemi complessi rischia di falsare validità e portata dell'analisi.

L'approccio che presenta questo diverso grado di generalità e risponde all'esigenza fondamentale, di comprendere la varietà di situazioni e di orientamenti che caratterizzano le problematiche dell'area sociale, si esplica nell'ambito dei modelli di ricerca qualitativa.

In Economia aziendale, di fronte a fenomeni vari e multiformi in continuo cambiamento, nei quali le relazioni di tipo causale sono comunque sempre condizionate da un complesso di variabili circostanti che si intrecciano e si sovrappongono, le condizioni di invarianza sono rare e quindi le possibilità di astrazione dal contesto sono deboli.

Le teorie che rappresentano i fondamenti scientifici, allora, non possono scaturire tout court dall'applicazione di modelli generali di razionalità logica perché ciò le allontana dalla realtà.

Al contrario, l'approccio di ricerca che viene generalmente chiamato quantitativo è caratterizzato da intenti generalizzanti, è basato sull'identificazione di una situazione o di un problema mediante variabili determinabili ed esprimibili in termini numerici e sulla elaborazione di esse con tecniche statistiche, matematiche o comunque quantitative.⁴⁶

Nel percorso quantitativo, il punto di partenza di ogni ricerca è rappresentato dalla teoria esistente e consolidata di alcuni paradigmi. La teoria esistente vale a definire non solo la prospettiva di osservazione, ma anche l'area di analisi. In funzione di

⁴⁶Cfr. Corbetta P., 2003. La ricerca sociale: metodologia e tecniche. I paradigmi riferimento. Il Mulino, Bologna.

essa, si imposta il problema e si procede alla delimitazione del campo scegliendo le variabili significative e individuando le proprietà di queste da analizzare empiricamente. Da queste prime fasi si procede verso la scelta dei metodi e delle tecniche di osservazione empirica che si ritengono adeguati, quindi si passa alla rilevazione dei dati, all'elaborazione di essi, alla verifica delle prime ipotesi di ricerca e via via in un processo ciclico e iterativo che vede il ripetersi di queste operazioni anche più volte nella stessa fase. Il risultato della ricerca, che viene formulato dopo una verifica accurata, consiste in una ulteriore teoria. Evidente è l'effetto di condizionamento che la base di partenza, la teoria esistente e consolidata, esercita su tutta l'indagine.⁴⁷

La ricerca qualitativa è tipica delle scienze sociali, in particolare della sociologia, ma si dimostra particolarmente feconda di risultati in economia aziendale dove trova espressione prevalente nelle indagini storiche e nello studio dei casi anche se in questi ambiti non esplica ancora appieno le sue potenzialità. Infatti, la finalità generale che la nostra dottrina si pone, consiste nel penetrare fattori e motivazioni che guidano andamenti e comportamenti delle aziende in quanto fenomeni reali, analizzate nella loro totalità e nelle loro specificità, non semplificate né ridotte a stereotipi.

Per dovere di completezza documentale, si fa notare che c'è chi ritiene che l'approccio qualitativo semplicemente non abbia carattere scientifico perché i risultati ottenibili mancherebbero dei requisiti di replicabilità al di fuori del contesto di osservazione. Di contro, i sostenitori delle metodologie qualitative rispondono che, chi pensa questo, in realtà si lascia affascinare dal metodo delle scienze naturali e rischia di non penetrare la effettiva essenza dei problemi reali.

Nel difficile percorso della ricerca scientifica, è necessario integrare i metodi e le tecniche tra loro seguendo un criterio che da tempo rappresenta un punto fermo, anche se richiede consapevolezza e sensibilità metodologica.

Un'identica posizione vede nelle due metodologie due strategie diverse, due differenti stili di ricerca alla cui base si colloca un differente modo di intendere il rapporto tra studioso e oggetto dell'indagine. Da questo discende poi, una diversità sia di obiettivi, sia dello strumento utilizzato.

⁴⁷La validità della ricerca quantitativa è innegabile. Essa ha indotto rigore analitico e sistematico laddove si poteva raggiungere al più una buona descrizione, ha abituato alla verifica di quanto viene scritto e trasmesso alla comunità scientifica, ha portato allo sviluppo di una forma mentis di tipo scientifico, costringendo gli studiosi ad acquisire consapevolezza del loro compito, a dare sistematicità alle operazioni della ricerca. Cfr. Marradi A., 1980. Concetti e metodo per la ricerca sociale. La Giuntina, Firenze.

È indubbio che secondo questa impostazione, i due stili di ricerca portano alla conoscenza di aspetti diversi della realtà, ma altrettanto utili e importanti. Non esiste una realtà assolutamente vera, né una realtà oggettiva, esistono solo differenti rappresentazioni di essa basate su aspetti diversi, e non si può ritenere giustificabile una posizione che escluda a priori l'una o l'altra via.

Per quanto attiene alla scientificità perciò non riteniamo corretto in senso logico accettare distinzioni di grado o di livello tra i due tipi di approccio.

È importante quindi garantire e comunicare il necessario rigore scientifico anche nella ricerca qualitativa, inquadrando l'impiego di metodi e tecniche in un disegno che risponda ai canoni della ricerca empirica e quindi segua fasi e percorsi logici che devono essere definiti in modo schematico, lucido e consapevole.

La comprensione del soggetto è dunque l'obiettivo dell'analisi qualitativa, che può essere definita come un'analisi per soggetti, di studio di uno o più casi, in cui la rilevazione viene effettuata su singoli soggetti che non rivestono valore di rappresentatività statistica, in quanto non vi è alcun intento di elaborare delle generalizzazioni.⁴⁸ I dati qualitativi non sono standardizzati, dunque non sono suscettibili di elaborazione statistica; la loro caratteristica è di essere dati soft, ricchi e profondi. L'analisi qualitativa mira alla costruzione di classificazioni e di tipologie, e la presentazione dei dati è di tipo narrativo-descrittivo (es. analisi di documenti).

Per essere capaci di comprendere una ricerca, è opportuno illustrarne i concetti chiave:

- **Ambito:** è il limite spazio-temporale entro cui si raccolgono le informazioni su alcuni argomenti (ad esempio, nel caso in esame la valutazione dei dirigenti nell'Agenzia delle Entrate, ed il particolare, il cambiamento del sistema di valutazione da SI.VA.D. a S.I.R.I.O. e il periodo di riferimento a cui si riferisce la nostra analisi va dal 2000 al 2008);
- **Unità di analisi:** è il tipo di referente sul quale si raccolgono informazioni(ad esempio la valutazione nell'Agenzia);

Per una ricerca di stampo quantitativo occorre definire anche:

- **Popolazione:** è l'insieme degli esemplari dell'unità scelta, presenti entro l'ambito di una ricerca. Se l'unità di analisi è l'Agenzia nel suo complesso e l'ambito è la stessa Agenzia, la popolazione sarà costituita dall'insieme dei dirigenti di seconda fascia;

⁴⁸Cfr. Maciotti M.I., 1997. La ricerca qualitativa nelle scienze sociali. Monduzzi, Bologna.

- Campione: è un sottoinsieme degli esemplari; quando non si possono analizzare tutti gli esemplari dell'unità considerata in un certo ambito spazio-temporale, allora si costruisce un campione; nel caso in oggetto, 80 dirigenti su circa 1300 operanti presso l'Agenzia delle Entrate;
- Caso: è ogni esemplare dell'unità sul quale si raccolgono effettivamente informazioni.

Il lavoro sul campo prevede, a monte, una serie di decisioni che regoleranno poi tutto il percorso di ricerca, articolabile in cinque livelli, non necessariamente organizzati in fasi successive⁴⁹:

1. Il disegno della ricerca;
2. La costruzione della base empirica;
3. L'organizzazione dei dati;
4. L'analisi dei dati;
5. L'esposizione dei risultati.

Il disegno della ricerca consiste in un insieme di metodi, tecniche e procedure che conducono il ricercatore a realizzare concretamente uno studio, partendo dal problema cognitivo iniziale che costituisce il suo mandato. Nella progettazione vengono messi a fuoco gli interrogativi che guidano la ricerca, nonché le linee lungo le quali si cercheranno di costruire le risposte. E' questa la fase in cui vengono definiti alcuni passi cruciali come l'unità di analisi, il campione di indagine, le proprietà dell'argomento, gli indicatori, ecc.

Per costruzione e definizione della base empirica, si intende il processo di realizzazione della base di informazioni su cui poggia la ricerca. Questo comporta essenzialmente una scelta precisa e sistematica delle procedure di rilevazione, cioè delle tecniche da impiegare per l'indagine sul campo; nel nostro caso, quindi, analisi di documenti.

L'organizzazione dei dati è il procedimento attraverso cui le informazioni che costituiscono la base empirica e che sono state rilevate attraverso l'uso di tecniche, vengono trasformate appunto in informazioni.

L'analisi dei dati è l'insieme di procedure attraverso cui gli stessi vengono analizzati per ricavare un resoconto della ricerca e l'esposizione dei risultati comunica le conclusioni più importanti ottenuti in sede di analisi.

La principale differenza metodologica tra i due tipi di indagine sta nel grado di strutturazione del disegno di ricerca, rigidamente organizzato in fasi nel caso

⁴⁹Cfr. Ricolfi L., 1997. La ricerca qualitativa. La Nuova Italia Scientifica, Roma.

dell'approccio quantitativo, destrutturato, aperto e in costruzione dinamica in quello qualitativo. Ciò deriva dal differente rapporto intercorrente tra teoria e ricerca; nell'analisi quantitativa si ha un'impostazione rigidamente deduttiva, in cui la teoria, ossia le ipotesi teoriche fornite dalla letteratura, precede la ricerca, la quale muove nel cosiddetto contesto della giustificazione, ossia del sostegno che i dati empirici rilevati forniscono alla teoria di partenza.

Il ricercatore qualitativo, invece, non necessariamente è interessato alla formulazione di ipotesi teoriche, che potrebbero condizionare la sua comprensione del soggetto; da ciò deriva un minore utilizzo della letteratura ed una elaborazione teorica che procede di pari passo con la ricerca sul campo. Nell'analisi qualitativa, risulta difficile rappresentare il percorso di ricerca in una successione definita di fasi procedurali: si tratta di un processo dinamico che il ricercatore non costruisce prima di effettuare l'indagine, ma a cui dà forma nel corso dell'indagine stessa.

Un'altra differenza sostanziale tra le due analisi è che, nell'approccio qualitativo, viene del tutto a mancare il momento della operativizzazione dei concetti, che nella ricerca quantitativa costituisce, invece, una fase decisiva del processo, in cui i concetti vengono trasformati in variabili, dunque resi misurabili. I concetti dell'analisi qualitativa non sono concetti operativizzati, ma sensibilizzanti, ossia dei quadri di riferimento aperti, finalizzati ad orientare l'azione del ricercatore, rendendolo più sensibile verso particolari tematiche. Il processo emerge in itinere l'evoluzione della ricerca tende a suggerire nuovi temi d'analisi o l'adozione di una tecnica che risulta particolarmente adeguata. In molti casi lo studioso fa ricorso ad una pluralità di tecniche, che possono intersecarsi nel corso della medesima ricerca; dunque lo strumento di rilevazione non è necessariamente standardizzato, ma può variare a seconda dell'interesse dei soggetti studiati.⁵⁰

L'ambito privilegiato dell'analisi qualitativa è la sfera del mondo della vita quotidiana; il ricercatore cerca di entrare in contatto diretto con questo mondo, e con i soggetti che ne fanno parte, stabilendo un'interazione diretta ed entrando in empatia con il soggetto studiato, affidando alla sua sensibilità sociologica la conduzione della ricerca.

Le diverse tecniche dell'analisi qualitativa quali l'osservazione partecipante, le ricerche etnografiche, le interviste in profondità, le storie di vita, l'approccio biografico, l'analisi di documenti, ecc., presentano confini piuttosto sfumati l'una dall'altra; le

⁵⁰Cfr. Corbetta P., 1999. Metodologia e tecniche della ricerca sociale. Il Mulino, Bologna.

principali possono essere ricondotte alle seguenti tipologie: osservazione partecipante, intervista qualitativa, uso dei documenti.⁵¹

2.3.2 L'analisi dei documenti aziendali

L'uso dei documenti prevede l'utilizzo di materiale informativo su un determinato fenomeno che esiste indipendentemente dal ricercatore.

Esso viene prodotto dai singoli individui o dalle istituzioni per finalità diverse da quelle della ricerca sociale.⁵²

Il fatto che il documento esista indipendentemente dalla ricerca presenta due vantaggi:

- a) le informazioni ottenute non sono reattive, cioè non risentono dell'interazione tra ricercatore e soggetto, evitando così possibili distorsioni⁵³;
- b) le informazioni ottenute possono riguardare anche il passato. In genere, i documenti sono prodotti in forma scritta, rientrano, però, in questa categoria anche le cosiddette tracce materiali, come avviene anche in altre discipline come l'antropologia o la storia, e le testimonianze e i ricordi sul proprio passato.

I tipi di documenti si distinguono sulla base di chi li produce:

1. Documenti personali: sono di natura privata e vengono prodotti dagli individui ad uso riservato; rientrano in questa categoria autobiografie, storie di vita, diari, lettere, testimonianze orali.

E' possibile rintracciare 5 tipi di documenti personali raggruppabili in due insiemi:

- il primo insieme è composto da documenti scritti quali autobiografie, diari e lettere molto difficili da reperire, perché vengono prodotti dagli individui raramente e in situazioni specifiche; in aggiunta, può accadere che i loro proprietari possono opporsi a che siano analizzati e pubblicati. Non essendo stati prodotti per la ricerca, questo sotto tipo di documenti può non contenere tutte le informazioni di cui il ricercatore necessita; inoltre, sono poco rappresentativi dei soggetti studiati perché il ricercatore non sceglie i casi da studiare, come accade nell'osservazione, ma analizza ciò che ha a disposizione;
- il secondo insieme, costituito da testimonianze orali, es. storie di vita, è caratterizzato dalla raccolta sistematica di testimonianze della propria vita raccontate oralmente dai soggetti al ricercatore. Sono, infatti, biografie orali stimulate dal

⁵¹Cfr. Corbetta P., 2003. La ricerca sociale: metodologia e tecniche. I paradigmi riferimento. Il Mulino, Bologna.

⁵²Cfr. Corbetta P., 1999. Metodologia e tecniche della ricerca sociale. Il Mulino, Bologna.

⁵³Cfr. Montesperelli P., 1998. L'intervista ermeneutica. Franco Angeli, Milano.

ricercatore che però si limita esclusivamente a registrare, intervenendo solo per aiutare il narratore a ricordare. I vantaggi dei documenti orali risiedono innanzitutto nel fatto che il ricercatore sceglie chi intervistare e che la base informativa non si limita esclusivamente agli strati sociali superiori. Gli svantaggi sono costituiti dal rischio della reattività del narratore al ricercatore e dall'effetto memoria.

2. Documenti istituzionali: sono di natura pubblica e vengono prodotti da organizzazioni o da individui appartenenti alle istituzioni; rientrano in questa categoria documenti aziendali, verbali di processi, riunioni o di consigli di amministrazione, discorsi pubblici, articoli di giornale, organigrammi, atti amministrativi, manuali, ecc. Ogni fenomeno della vita associata produce un documento, non c'è un atto istituzionale che non generi un documento. Ogni documento è il prodotto della vita istituzionalizzata, studiarli significa, quindi, studiare la cultura di una organizzazione. In genere sono testi scritti che si riferiscono sia a momenti particolarmente importanti, sia a momenti di vita quotidiana, sia ad una realtà aziendale.

L'uso di questi documenti presenta una serie di vantaggi, identificabili nella non reattività, nella possibilità di analisi diacroniche⁵⁴ e nei costi ridotti.

Gli svantaggi consistono essenzialmente nella possibile incompletezza delle informazioni e nell'ufficialità della rappresentazione: spesso i documenti non sono la rappresentazione oggettiva della realtà istituzionale, ma ne danno solo una rappresentazione ufficiale.

I documenti istituzionali si distinguono in:

1. mezzi di comunicazione di massa: ovvero tutti i prodotti dei mass media, pubblicità, articoli di giornale, trasmissioni televisive, siti web;
2. narrativa, manuali, testi, ecc.;
3. materiale giudiziario, sentenze, verbali di processi, trascrizioni di interrogatori, denunce;
4. documenti della politica: atti parlamentari, programmi dei partiti, discorsi dei leader politici;
5. documenti aziendali e amministrativi: bilanci, rapporti annuali, reportistica, books aziendali, monitoraggi, ecc.;
6. documenti materiali: tracce fisiche da cui risalire alle attività che le hanno prodotti.

⁵⁴Indica lo studio e la valutazione dei fatti linguistici considerati secondo il loro divenire nel tempo, secondo una prospettiva dinamica ed evolutiva. Si contrappone alla sincronia che è invece la considerazione delle lingue in un momento, astraendo la loro evoluzione nel tempo.

2.3.3 L'applicazione della metodologia del caso all'Agenzia delle Entrate

Nel presente lavoro la scelta di adottare lo studio di caso per indagare l'applicazione di un sistema di valutazione dei dirigenti, in alternativa ad un altro, deriva essenzialmente da vari ordini di motivazioni.

In primo luogo, l'analisi di caso appare una strategia di ricerca adeguata alla necessità di approfondire la conoscenza del processo di valutazione nel suo contesto.

In secondo luogo, le domande della ricerca richiedono la disponibilità di dati, sulle politiche e sulle procedure adottate per la valutazione dei dirigenti, accessibili solo dall'interno dell'organizzazione, aumentando così la profondità dell'analisi e la capacità di descrizione del fenomeno.

La ricerca ha finalità descrittive ed è volta a indagare un caso particolare per verificare la validità del sistema di valutazione adottato.

L'unità di analisi è rappresentata dall'Ente pubblico Agenzia delle Entrate, in relazione alla quale lo studio si è concentrato sulle modalità di svolgimento del processo di valutazione della dirigenza.

La ricerca è stata condotta con l'ausilio di una tecnica di indagine finalizzata a far emergere una descrizione puntuale delle fasi in cui si sviluppa la valutazione della dirigenza all'interno dell'Agenzia: l'analisi dei documenti aziendali.

Per chiarezza di analisi si sottolinea innanzitutto che di circa 1300 dirigenti in forza all'Agenzia delle Entrate, per effettuare il nostro studio abbiamo ritenuto che il campione scelto debba, per essere omogeneo, comprendere i dati riguardanti i direttori degli uffici locali. Quindi, vengono scartati dai soggetti analizzabili, i dirigenti che svolgono la funzione di Capi Area negli uffici locali nonché tutte le figure dirigenziali che rientrano direttamente nell'organigramma delle venti Direzioni Regionali. Di qui ne consegue, che il numero di dirigenti le cui valutazioni risultano interessanti per la nostra analisi risultano notevolmente ridotte; inoltre è importante chiarire che, tra i vari dirigenti, si prenderanno in esame quelli assegnati nel periodo 2000 a 2008 ai circa 380 uffici locali in cui era divisa l'Agenzia, prima della riorganizzazione attualmente in corso. Il periodo scelto non è casuale ma cade a cavallo tra la sostituzione dei due modelli analizzati. Non verranno considerati tra quelli selezionati, quindi, i dirigenti assegnati ai suddetti uffici locali successivamente all'anno 2000 e, allo stesso tempo, verranno selezionati solo quelli ancora in servizio nel 2008.

La Direzione Generale dell'Agenzia delle Entrate ha fornito su specifica richiesta, i dati riguardanti gli 80 dirigenti; la scelta è stata fatta considerando gli uffici con

volumi di lavoro omogenei, informazione che solo chi conosce l'Agenzia meticolosamente può effettuare. Per questo è stata necessaria una maggiore discrezionalità da parte dell'Agenzia delle Entrate nella scelta dei soggetti che rendessero l'analisi più trasparente ed equilibrata possibile. I dati vengono riportati in forma anonima per ovvie ragioni di tutela della privacy dei soggetti le cui valutazioni sono oggetto di analisi.

Con n indicheremo gli anni dal 2000 al 2008, quindi al posto di n sostituiamo i numeri da 0 a 8.

Quindi $n=(0,1,2,3,4,5,6,7,8)$

Le valutazioni sono espresse con le lettere A,B,C,D,E. Ogni lettera corrisponde al seguente giudizio:

A=Non Adeguato; B=Parzialmente Adeg.; C=Adeg.; D=Più che Adeg.; E=Eccellente
Per esigenze di analisi dei dati, associamo ad ogni giudizio un numero crescente ed in particolare: A=1; B=2; C=3; D=4; E=5.

Per ogni anno di valutazione calcoleremo la media ponderata tra le varie valutazioni attribuite agli 80 dirigenti, calcolato nel seguente modo:

$M.p.n.=NAn*1+ NBn*2+ NCn*3+ NDn*4+ NEn*5/1+2+3+4+5$

2.4 L'Agenzia delle Entrate come best practices

La ricerca condotta mediante lo studio delle best practices trova ampia diffusione nell'economia delle amministrazioni pubbliche.

I processi di riforma a cui il New Public Management ha dato avvio negli anni novanta, sono stati oggetto di un intenso studio da parte della comunità scientifica. Tali studi, sono stati avvalorati dall'analisi dei casi che meglio hanno interpretato lo spirito delle riforme e si sono mostrati vincenti nella realizzazione di tali processi.

Possiamo individuare sette elementi necessari affinché una prassi, in uno studio avente ad oggetto il ruolo delle best practices nel settore pubblico, possa essere considerata la migliore; essi sono:

- 1.successo durevole;
- 2.vantaggi quantificabili;
- 3.innovazione;
- 4.risultati positivi riconosciuti;
- 5.replicabilità;
- 6.rilevanza per i destinatari;

7. generalizzabilità.⁵⁵

Dati questi elementi, la best practices research ha il ruolo non trascurabile di comunicare i successi per stimolare la fiducia nel cambiamento ma, laddove essi non siano riscontrati o lo siano solo in parte, rischia di generare un facile entusiasmo verso proposizioni arbitrarie che non sono state sottoposte agli opportuni test di validità.

Sulla base della teoria della contingenza, il successo di una prassi si reputa strettamente legato alle condizioni uniche ed irripetibili che si manifestano nel contesto sorgente, così da risultare scarsamente replicabile in contesti differenti.

La complessa articolazione della Pubblica Amministrazione italiana in unità tra loro differenti, comporta un ulteriore limite alla possibilità di generalizzare i risultati scientifici ottenuti attraverso lo studio di caso, circoscrivendoli entro perimetri determinati ad esempio, dalla natura dell'amministrazione o dalla sua dimensione.

L'inclusione del contesto di riferimento all'interno dell'indagine, tipica del metodo del case study, costituisce pertanto, un significativo punto di forza.

La complessità delle relazioni che l'azienda, in quanto sistema aperto, intrattiene con l'ambiente determina confini organizzativi sempre più sfumati. Ciò induce a preferire metodi di ricerca che includano il contesto di riferimento nell'analisi. Tra questi, il metodo del case study appare di sicuro rilievo, a maggior ragione nell'economia delle amministrazioni pubbliche, il cui grado di apertura verso l'esterno è notevole e va aumentando in virtù della sempre maggiore interazione con gli interlocutori esterni. Non sono trascurabili, tuttavia, i limiti di tale metodo, soprattutto in termini di generalizzabilità dei risultati.

Mentre i metodi di ricerca quantitativa possono contare sul supporto delle tecniche statistiche, per mezzo delle quali misurare la significatività dei risultati ottenuti, lo studio di caso deve sopperire a tale carenza con la profondità e l'accuratezza dell'analisi.

In quanto tale, la best practice research ha una sorta di responsabilità ideale dei risultati, positivi e negativi, prodotti dall'implementazione in altri contesti delle asserzioni teoriche a cui giunge, in virtù della quale il ricercatore ha il dovere di svolgere con accuratezza l'attività di ricerca.

La best practice research, ed in generale gli studi aziendali, non mirano a produrre un corpo di regole prescrittive, ma ad evidenziare atti generali alla base delle relazioni

⁵⁵Cfr. Ponso S., 2007. Studiare la realtà aziendale con il metodo dei casi: il ruolo delle best practices nell'economia delle amministrazioni pubbliche, in Ferraris Franceschi R. (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*. Edizioni Plus, Pisa.

che possono essere individuate tra azioni e risultati: formulare, cioè, non precetti ma principi in grado di guidare l'azione autonoma e critica degli utilizzatori verso il raggiungimento degli stati di desiderabilità.

Capitolo 3. L'evoluzione della Valutazione della Dirigenza nella P.A.

3.1 Le origini della disciplina dei controlli

In Italia, il controllo interno nasce con la legge di contabilità N.5026, del 1869 e gradualmente trova una sua fisionomia giuridica fino ad arrivare all'assetto raggiunto con il Regio Decreto N.2440 del 1923, che attribuisce al Tesoro, oltre al controllo di legittimità e quello contabile, anche il controllo sulla proficuità della spesa, una sorta di controllo che entra nel merito e valuta la convenienza della spesa. Questa norma è molto importante in quanto, sposta l'assetto del controllo da valutazioni soltanto formali ad altre che investono la sana gestione delle risorse, anticipando molte delle norme che verranno introdotte oltre un secolo dopo.

Tale norma, però, è rimasta inattuata fino agli inizi degli anni '90. Il controllo interno sulla spesa pubblica, infatti, riconosciuto dalla legge come competenza generale ed esclusiva del Tesoro, è stato il grande assente nello scenario dei controlli e si è limitato ad osservare la sola legittimità formale dei provvedimenti.

Le ragioni di questa trascuratezza, sul piano della disciplina, sono diverse. La prima è che il controllo interno, dal momento che si occupa di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione, cioè dei modi e dei tempi con i quali essa opera riguardo le strutture, i procedimenti, le tecnologie, il personale, la gestione finanziaria, è rimasto estraneo al dibattito sull'amministrazione come autorità, intesa cioè come esercizio del potere nei confronti dei cittadini. Inoltre, la concezione formalistica dell'attività amministrativa, intesa come insieme di procedimenti volti all'emanazione di atti e provvedimenti amministrativi, ha fatto passare in secondo ordine l'importanza di organizzare nel modo più efficiente ed economico le risorse necessarie a perseguire i risultati che, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a conseguire e nei quali risiede uno dei compiti principali del controllo interno.

Dopo una parentesi di quasi un secolo, si torna a parlare, di controllo interno con le grandi riforme degli anni Settanta. Tra tutte vale la pena ricordare, l'ambizioso modello di veri e propri controlli gestionali, disegnato dalla legge di riforma sanitaria N.833 del 1978, e quello della legge di riforma del bilancio N.486 del 1978. Nella sostanza, tuttavia, anche queste norme sono state disattese e sul piano dell'attuazione concreta dei controlli interni, si è fatto poco, probabilmente anche perché è mancato un controllo attento inerente alla loro attuazione.

Qualche anno prima, nel 1972, anche se con un riferimento indiretto ai controlli interni era stata emanata una norma, il D.P.R. N.748 del 1972 che con l'art.19 conferiva alla dirigenza statale autonomi poteri negoziali e di spesa e prevedeva, come contrappeso, una specifica responsabilità dei dirigenti sui risultati dell'organizzazione del lavoro e dell'azione degli uffici cui i dirigenti stessi erano preposti. Questo passo della legge, che anticipava alcuni dei contenuti del successivo D.Lgs. N.29/93 sulla responsabilità dei dirigenti, fu introdotto come un elemento qualificante della dirigenza statale.

Esso testimoniava lo sforzo di trasformare la burocrazia, da corpo meramente esecutivo a soggetto cogestore delle politiche pubbliche, nonché una attenzione verso una cultura dell'amministrazione non soltanto formalistica. La cosiddetta responsabilità dirigenziale del D.P.R. N.748 del 1972, sottendeva l'introduzione di sistemi di controllo interno per il governo della gestione.

Tra le ragioni della sua non operatività, non a caso vanno ricordate:

- l'assenza di parametri a cui commisurare i risultati dell'azione dirigenziale,
- la mancata previsione di strumenti adeguati per la verifica e la valutazione dei risultati dell'azione dei dirigenti.⁵⁶

3.1.1 La necessità della riforma dei controlli interni nella P.A.

L'insufficienza dei tradizionali controlli di legittimità sugli atti della P.A. e la scarsa efficacia dei controlli attuati attraverso vincoli di cassa e di bilancio, hanno determinato una crescente esigenza di introdurre nuovi strumenti di controllo.

Nella P.A. per effetto di importanti modifiche legislative, si è passati dai controlli esterni sulla legittimità, ai controlli interni sulla gestione.

L'aumento della gamma dei servizi richiesti dalla collettività, la diminuzione delle già scarse risorse per la loro produzione ed erogazione, il crescente livello qualitativo e la maggiore consapevolezza da parte dell'utenza delle proprie esigenze e dei propri diritti, hanno fatto sì che venisse posta sempre più attenzione all'ottenimento dei risultati richiesti e alle risorse impiegate per conseguire gli stessi. Perché un'azienda abbia ragione di esistere, è necessario che il suo output sia maggiore del suo input, ma l'output di una pubblica amministrazione è normalmente espressa in termini di outcome, di ricaduta sociale, che, per sua natura, risulta di difficile misurazione. Il rischio è che l'azienda pubblica non riesca ad avere coscienza del proprio livello di economicità bruciando così risorse, anziché crearle. Nel settore privato la molla che

⁵⁶Cfr. Hinna L., 2002. Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno. Cedam, Padova.

fa scattare l'innovazione è la concorrenza; nel pubblico invece, non essendoci la concorrenza, pur non essendo in gioco quote di mercato, la leva è rappresentata dalla reputazione di cui gode l'Ente nei confronti dei cittadini. In passato, la leva che ha caratterizzato l'attività di controllo nelle P.A. è stata quella di poter definire con chiarezza e in modo preventivo, le conseguenti modalità di funzionamento dell'organizzazione nel suo complesso, nei singoli atti, nei criteri necessari per l'impiego delle risorse ed il conseguente raggiungimento dei risultati. Si riteneva che il risultato atteso fosse consequenziale alle modalità di svolgimento delle attività; in altre parole, il rispetto di modalità predefinite di svolgimento delle attività, era ritenuto intrinsecamente garanzia dell'ottenimento dei risultati attesi.⁵⁷ In tale contesto, la principale funzione demandata al controllo era quella di verificare, nello svolgimento dell'attività amministrativa, il rispetto delle condizioni e degli schemi predefiniti formalizzando gli atti senza però porsi il problema di valutare direttamente, il livello di risposta alla domanda di servizi o del grado di soddisfacimento dei bisogni; ciò è automaticamente correlato e consequenziale allo svolgimento dell'attività anche laddove si individuino condizioni per ottenere risultati migliori, perchè ciò risulterebbe al di fuori dell'autonomia decisionale dell'amministrazione. Tale procedura, non prevedeva l'azione di controllo avente per oggetto la verifica del grado di realizzazione degli obiettivi, delle cause che hanno determinato eventuali scostamenti, nonché l'avvio di azioni atte a modificare il criterio di impiego delle risorse per migliorare il grado di risposta del sistema ai bisogni, sia in termini di produttività che di economicità. L'attenzione veniva rivolta ai singoli atti, al loro rispetto formale, ponendo in secondo piano l'analisi puntuale dei risultati necessaria per ottenere una più efficiente allocazione delle risorse.

⁵⁷Cfr. Farneti G., Vagnoni E., 1997. I controlli nelle pubbliche amministrazioni. Maggioli Editore, Rimini.

3.1.2 Dal controllo burocratico al controllo manageriale

Il controllo burocratico che ha caratterizzato il sistema dei controlli nella P.A. italiana prima delle riforme degli anni novanta, poggia su due cardini logici fondamentali:

- la separazione tra la sfera politica e quella dell'amministrazione;
- l'autonomia e la neutralità dell'apparato amministrativo.

I principi dell'autonomia e della neutralità sottolineano il fatto che l'apparato amministrativo, in quanto istituzionalmente distinto e separato dalla sfera politica, deve avere un ordinamento proprio e assumere un comportamento neutrale, rispetto alle forze politiche pro tempore al governo.

Il controllo burocratico, è inteso come insieme di meccanismi tesi a garantire la funzionalità e la rettitudine dell'apparato amministrativo, verificando il mero rispetto delle norme e riconducendo l'attività amministrativa entro gli schemi predisposti, senza verificare, l'effettiva rispondenza tra l'attività amministrativa e le esigenze da soddisfare.

Ne consegue che gli effetti del controllo burocratico sull'attività amministrativa hanno prodotto importanti conseguenze:

- 1) per accedere ai vari livelli della scala gerarchica della dirigenza, sono determinanti la capacità di ricondurre le procedure all'interno di schemi precostituiti a priori. Di qui la possibilità di spostare un dirigente da un settore di attività all'altro, anche profondamente diverso, senza verificare l'effettiva esistenza delle capacità necessarie per ricoprire il nuovo incarico.
- 2) per controllare i processi che avvengono nella P.A., nel modello burocratico, la conoscenza di essi non risulta essenziale; ciò consente di prevedere il controllo nella P.A. attraverso organismi posti all'esterno della sua struttura organizzativa.
- 3) l'elevata proceduralizzazione del lavoro e la scomposizione di processi gestionali in fasi autonome sviluppano all'interno degli enti situazioni in cui il potere e la legittimazione organizzativa non sono derivati dalla capacità di risolvere problemi, quanto alla possibilità esercitata tramite i poteri formali di bloccare i procedimenti in essere, quando non rispondenti alle disposizioni emanate.⁵⁸

Il controllo manageriale, a differenza del precedente, implica un modello aziendale di amministrazione, intesa come sistema coordinati di informazioni, decisioni e operazioni il cui funzionamento va valutato non in sé, ma in relazione alla sua capacità di produrre risultati utili per i destinatari dell'azione amministrativa. Questo modello aziendale essendo funzionale ai risultati, implica l'individuazione di obiettivi

⁵⁸Cfr. Borgonovi E., 2005. Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea, Milano.

politici e la verifica delle effettive condizioni di fattibilità organizzativa e gestionale. In quest'ottica, un dato assetto organizzativo non è dotato di razionalità predefinita, valida a priori in ogni contesto, ma va continuamente modulata, in relazione agli obiettivi perseguiti e alle specifiche condizioni in cui l'attività si svolge. Divenendo la struttura parte attiva nella formulazione degli obiettivi, ne consegue che i criteri guida dell'azione non possono essere rappresentati da norme e procedure codificate e rigide, ma devono essere sostituiti da criteri collegati all'efficiente impiego delle risorse e al puntuale perseguimento degli obiettivi fissati.

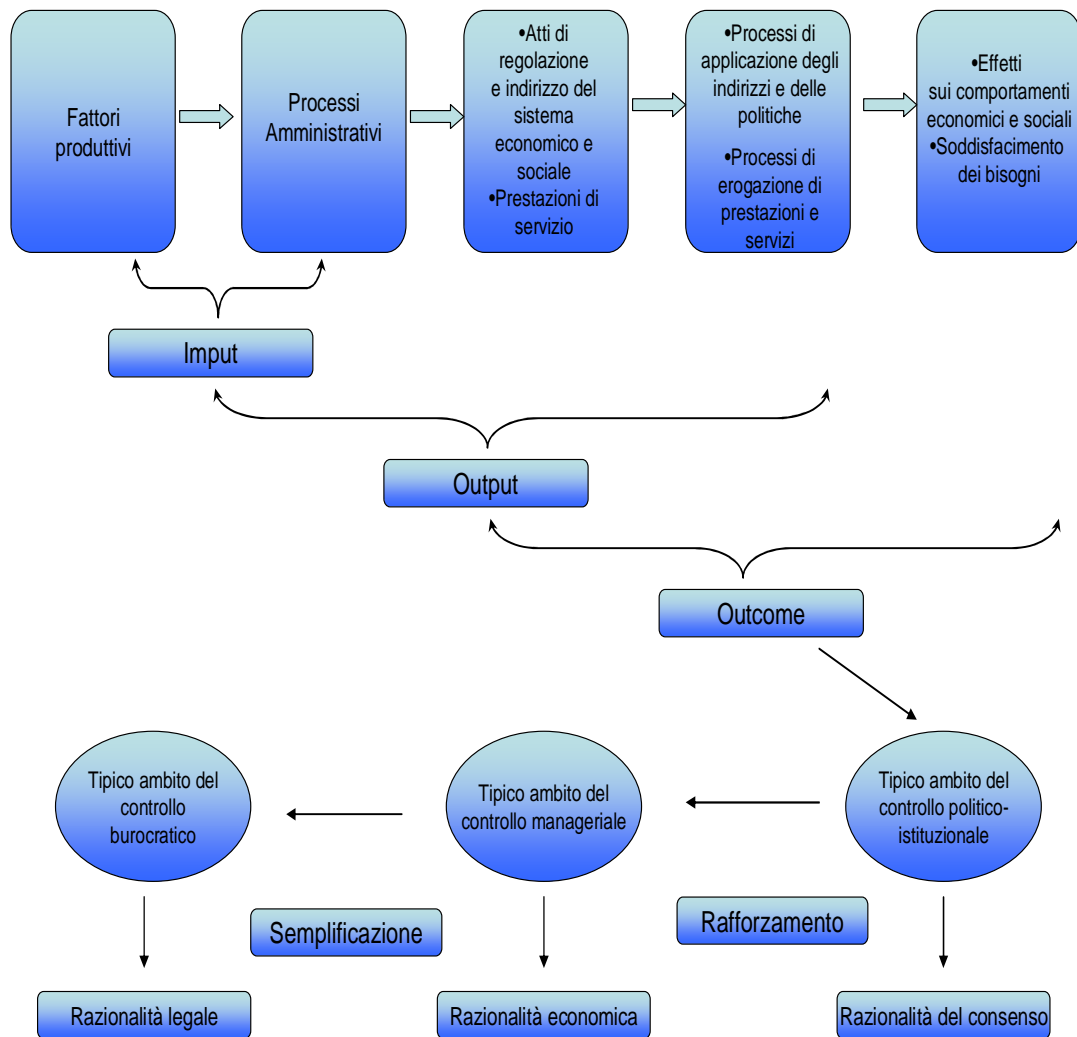
3.1.2.1 Differenze tra controllo burocratico e manageriale

E' possibile sintetizzare le principali differenze tra due logiche di controllo nel modo seguente:

- a) Criteri di legittimazione della P.A.: Per il controllo burocratico la P.A. si legittima in quanto strumento operativo dello Stato. Per il controllo manageriale, invece, la legittimazione della P.A. si basa sull'effettiva capacità di produrre beni economici secondo efficienza e secondo dimensioni qualitative e quantitative adeguate alle esigenze di progresso sociale ed economico della comunità.
- b) Oggetto e criteri del controllo: Il controllo burocratico si occupa di singoli atti, separatamente considerati; il controllo manageriale invece dei sistemi di operazioni considerati nella loro unitarietà. Inoltre, il criterio del controllo burocratico è quello della correttezza formale, mentre il controllo manageriale assume quali parametri di riferimento l'efficiente impiego delle risorse, l'efficacia dell'azione amministrativa, l'economicità della gestione.
- c) Influssi sui comportamenti organizzativi: Il controllo burocratico spinge alla ricerca della uniformità di comportamenti rispetto alle norme, premia le capacità esecutive, punisce talora severamente errori, anche lievi, nel procedimento formale; privilegia il concetto di responsabilità passiva. Il controllo manageriale, invece, favorisce la creatività e la sperimentazione di modalità innovative di amministrazione, premiando l'attitudine all'apprendimento e il conseguimento di un elevato livello di funzionalità; privilegia il concetto di responsabilità attiva.⁵⁹

⁵⁹Cfr. Anselmi L., 1995. Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Giappichelli, Torino.

Ambiti di applicazione dei diversi tipi di controllo



Il controllo burocratico ha ancora una sua funzione all'interno dell'amministrazione pubblica, in quei settori di attività dove si svolgono funzioni prevalentemente di garanzia come certificazioni, autorizzazione, ecc..

Il controllo manageriale rappresenta quindi l'anello di congiunzione tra controlli burocratici e politici. Senza di esso entrambi i controlli rischiano di avere scarsa efficacia nell'attuale contesto istituzionale. La tensione tra risorse e bisogni pubblici non può essere affrontata unicamente attraverso l'imposizione di nuove procedure formali ma richiede un effettivo miglioramento dell'impiego delle risorse pubbliche.⁶⁰

⁶⁰Cfr. Mele R., Storlazzi A., 2006. Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Cedam, Padova.

3.2 Introduzione dei controlli interni nella P.A.: D.Lgs. N.29/93

Uno dei pilastri su cui si fonda il sistema dei controlli interni nella P.A. è costituito dal D.Lgs. N.29/93, che ha introdotto all'interno della P.A. il controllo di gestione con l'obiettivo di garantire lo svolgimento delle funzioni in modo efficace, efficiente ed economico e in modo da produrre risultati e servizi di qualità, compatibili con le proprie finalità.

Il D.Lgs. N.29/93 ha imposto alle amministrazioni di costituire uffici di controllo interno, capaci non solo di valutare, ma anche di indirizzare e correggere l'azione degli uffici in funzione degli obiettivi e delle responsabilità assegnate.

Lo scopo principale del decreto, è stato di introdurre all'interno della P.A. il controllo di gestione, da intendere come un insieme equilibrato di strutture, metodi e procedure idonei a realizzare una serie di obiettivi generali, quali:

- lo svolgimento delle funzioni in modo regolare, economico, efficace ed efficiente, nonché la produzione di risultati e servizi di qualità compatibili con la finalità dell'organizzazione;
- la salvaguardia delle risorse da sprechi, scorrettezze gestionali, frodi, abusi, e irregolarità;
- il rispetto delle leggi e delle norme in genere;
- la disponibilità di un idoneo sistema di dati finanziari affidabili e la corretta comunicazione dei dati stessi.⁶¹

Con l'introduzione dei sistemi di controllo interno, si può affermare che l'economia d'azienda fa il suo ingresso a pieno titolo nel contesto della pubblica amministrazione, fino a quel momento ancora troppo incentrata su principi basati sul diritto amministrativo. Vengono così istituiti i servizi di controllo interno presso ogni pubblica amministrazione composti da esperti, il cui compito è quello di collaborare con l'organo politico, in sede di verifica, alla corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa rispetto ai programmi prefissati. Questa coraggiosa e importante novità, non è riuscita però a superare alcune difficoltà. La scarsa funzionalità delle innovazioni introdotte in tema di controlli, può essere così sintetizzata:

- a) Sovraccarico del sistema dei controlli: il sistema dei controlli era particolarmente complesso in quanto era costituito da controlli esterni sugli atti, controlli della Corte dei Conti sulla gestione, controlli ispettivi, controlli sul costo del personale, ecc.; un sistema di tale complessità difficilmente poteva essere efficiente;

⁶¹Cfr. Azione G., Dente B., 1999. Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Etas, Roma.

b) Incertezze concettuali e ridondanze lessicali della legge: il testo normativo presentava imprecisioni e ripetizioni frutto di una negoziazione più politica che tecnica.⁶² Erano previsti due diversi organi di controllo, i servizi e i nuclei di valutazione che hanno sostanzialmente le stesse funzioni.

Queste difficoltà del legislatore fecero emergere la necessità di semplificare il sistema dei controlli e quindi l'esigenza di riscrivere la normativa sul controllo interno nelle P.A..

3.2.1 La riforma dei controlli interni della Corte dei Conti

La riforma dei controlli della Corte dei Conti avvenuta quasi immediatamente dopo il D.Lgs. N.29/93, era scontata nel quadro logico generale, ma non altrettanto su quello procedurale.

Dopo un tormentato iter, scandito dalla reiterazione di quattro decreti legge che si sono susseguiti nell'arco del 1993, la riforma dei controlli della Corte dei Conti è finalmente intervenuta con la legge 14 gennaio 1994, N.20.

La portata fortemente innovativa della legge consiste soprattutto nell'istituzione generalizzata dei servizi di controllo interno, già peraltro prefigurati dalla legge N.142/1990 sulle autonomie degli Enti locali e dallo stesso D.Lgs. N.29/93 e nel nuovo ruolo della Corte dei Conti, individuato come organo collocato al centro di una complessa rete di controlli gestionali, aggiuntiva rispetto al sistema delle verifiche procedurali, estesa a tutte le pubbliche amministrazioni e finalizzata a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

Con tale norma i nuovi compiti dell'autorità di controllo possono essere così sintetizzati⁶³:

- nella limitazione dei controlli preventivi di legittimità ad una serie di atti del Governo di particolare rilevanza, non aventi forza di legge, in attuazione dell'art.100, c.2, della Costituzione. Il più ampio e consistente gruppo di atti del Governo, sottoposti a tale forma di controllo, riguarda gli atti normativi, gli atti di programmazione che implicano spesa o ripartizione di risorse finanziarie, gli atti generali attuativi di norme comunitarie, gli atti di indirizzo e per lo svolgimento generale dell'azione amministrativa. In tal modo, viene meno la prassi, consolidata negli anni fra le due guerre, che aveva inchiodato il controllo preventivo di

⁶²Cfr. Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovannelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., 1997. Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Maggioli Editore, Rimini.

⁶³Cfr. Lacava C., Vecchi G., 1995. L'amministrazione nell'XI legislatura, in Riformare la Pubblica Amministrazione. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

legittimità, a tutti gli atti della gestione rallentando notevolmente il processo amministrativo. Tali controlli, inoltre, vengono sottoposti al meccanismo del silenzio-assenso, in quanto i relativi atti amministrativi, sui quali si esercitano i controlli stessi, diventano efficaci se la Corte non ne dichiara la non conformità alla legge entro trenta giorni dal ricevimento.

- nell'attribuzione alla Corte dei conti di un ampio potere di controllo successivo, che si esercita sull'intera gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le Amministrazioni Pubbliche, nonché sulla gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, sempre in attuazione al dettato costituzionale. Il controllo successivo si configura in modo differente rispetto a quello preventivo. Quanto all'oggetto, si esplica attraverso il controllo sull'attività complessiva delle Pubbliche Amministrazioni e non sui singoli atti; quanto alle finalità di verifica, non attraverso la mera conformità o difformità alle norme giuridiche, ma attraverso la verifica dell'eventuale mancata corrispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalla legge. Inoltre si basava sul metodo, dal momento che la verifica dei risultati avviene attraverso la valutazione comparativa dei costi, dei tempi e dei modi di svolgimento delle diverse amministrazioni.

- nell'attribuzione alla Corte di compiti di vigilanza sul funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione, come organo di controllo di secondo grado.

Quest'ultima attribuzione è di portata notevolissima per il processo di evoluzione e sviluppo del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni in quanto l'indicazione del D.Lgs. N.29/93 di istituire gli organi di controllo interno riconosce alla Corte dei conti un ruolo di vigilanza forte che se opportunamente esercitato può costituire la vera leva del cambiamento.⁶⁴

Oltre alle legge N.20/94 assume per la Corte rilevanza anche la legge N.19/94 che ha previsto nuove norme sulla regionalizzazione delle sue funzioni giurisdizionali, individuando una nuova articolazione, con la definizione di una rete periferica di sezioni regionali in materia di giurisdizione di responsabilità.

Tale cambiamento normativo non ha mancato di creare all'interno della Corte dei Conti un processo di riposizionamento profondo, sia culturale che tecnico.

Dal punto di vista tecnico, infatti, l'oggetto del controllo si è modificato notevolmente: dalla legittimità degli atti amministrativi si è dovuti passare al controllo della esistenza di sistemi di controllo interni di gestione, e questo controllo

⁶⁴Cfr. Farneti G., Vagnoni E., 1997. I controlli nelle pubbliche amministrazioni. Maggioli Editore, Rimini.

può essere assimilato ad un controllo su una nuova legittimità, non dell'atto, ma della gestione stessa.

Dal punto di vista strettamente culturale, invece, si è passati dalla utilizzazione di conoscenze giuridiche alla utilizzazione di conoscenze economiche e gestionali, per la verità non sempre presenti considerando la provenienza professionale del personale della Corte. Infatti, il tanto auspicato inserimento all'interno della Corte dei Conti di profili professionali non solo giuridici, ma anche economici e gestionali, da semplice opzione culturale con la legge N.20/1994, diventa una necessità non ancora pienamente soddisfatta dopo anni dalla introduzione della norma.⁶⁵

3.3 I controlli interni in seguito alle innovazioni del D.Lgs. N.286/99

Le aree grigie del D.Lgs. N.29/93 e il nuovo ruolo della Corte dei Conti in seguito alla legge N.20/94, hanno portato la P.A. a ridisegnare con maggiore precisione il sistema dei controlli interni, che di fatto è avvenuto con il D.Lgs. N.286/99.

I controlli interni hanno oggi la disciplina generale nel D.Lgs. N.286/99, che ha attuato la delega legislativa conferita al Governo della legge N.59/97, per il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Pubbliche Amministrazioni.

La portata innovativa di queste norme non è di poco conto, si può parlare di un nuovo controllo di legittimità, un controllo tipico dell'economia aziendale più che del diritto amministrativo. Viene sostituita la precedente disciplina, che aveva previsto l'istituzione in tutte le amministrazioni di servizi di controllo interno, posti alle dipendenze degli organi di indirizzo politico. Vengono fissati livelli di incompatibilità fra le diverse funzioni del controllo interno evitando, la confusione fra controlli di tipo collaborativo e controlli di tipo repressivo, assicurando la distinzione fra attività di supporto alle attività di indirizzo politico, e attività finalizzate al miglioramento della gestione ordinaria.⁶⁶

La precedente disciplina non distingueva fra i controlli interni con referenza agli organi di indirizzo politico-amministrativo e controlli interni con referenza ai dirigenti, né distingueva fra controlli collaborativi e controlli a carattere repressivo.

Pertanto, il D.Lgs. N.286/1999 ha inteso:

- individuare distintamente le attività da demandare alle strutture di controllo interno;

⁶⁵ Cfr. Farneti G., Vagnoni E., 1997. I controlli nelle pubbliche amministrazioni. Maggioli Editore, Rimini.

⁶⁶ Cfr. Hinna L., 2002. Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno. Cedam, Padova.

- prevedere l'affidamento di tali attività a distinte strutture;
- fissare, a livello di principi organizzativi, criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo interno, evitando la confusione fra i controlli di tipo collaborativo e controlli di tipo repressivo, e assicurando la distinzione fra le attività di supporto a quelle di indirizzo politico, e attività finalizzate al miglioramento dell'ordinaria gestione amministrativa.

Il controllo interno si articola in quattro tipi di controlli:

- 1) di regolarità amministrativo contabile, inteso a garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- 2) di gestione, inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e la economicità dell'azione amministrativa per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante interventi di correzione, il rapporto fra costi e risultati;
- 3) la valutazione dei dirigenti, necessaria per attivare la responsabilità dirigenziale;
- 4) la valutazione e il controllo strategico, che supportano l'attività degli organi di indirizzo politico-amministrativo in quanto utili a valutare l'adeguatezza delle scelte operate dai dirigenti nell'attuare le direttive, i piani e i programmi da loro stabiliti.

Per garantire un efficiente funzionamento dell'organizzazione amministrativa i vari tipi di controllo interno, seppur singolarmente diversi, devono essere esercitati in modo integrato.

Come in un'orchestra, ottimi musicisti se non si pongono a sistema ovvero si integrano e si armonizzano tra di loro, rischiano di non produrre musica ma solo rumore.⁶⁷

Oltre a disciplinare in modo puntuale il sistema dei controlli, la nuova normativa introduce specifici obblighi a carico delle P.A. come, l'individuazione degli standard qualitativi dei servizi offerti al pubblico, con conseguente attribuzione a tal riguardo di diritti soggettivi ai cittadini.⁶⁸

⁶⁷Cfr. Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., 2006. Economia delle aziende pubbliche. McGraw- Hill Companies, Milano.

⁶⁸Cfr. Giusepponi K., 2003. L'evoluzione del controllo di gestione nelle realtà pubbliche non profit. Sistemi Editoriali, Pozzuoli(NA).

3.3.1 Considerazioni finali sul D.Lgs. N.286/99

Da quanto fin'ora è emerso, si intuisce come il D.Lgs. N.286/1999, oltre a dettare la disciplina del nuovo sistema dei controlli interni, si preoccupa di perfezionare l'organizzazione delle varie forme di controllo interno, prevedendo specifici obblighi a carico delle amministrazioni, quali:

- a) l'adozione di un sistema informativo-statistico, alimentato da rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei prodotti, a supporto del controllo interno di gestione;
- b) la costruzione di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità;
- c) l'individuazione degli standard qualitativi dei servizi al pubblico, con l'attribuzione ai cittadini di diritti soggettivi legati a prestazioni di qualità;
- d) il coinvolgimento degli utenti nella valutazione dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici;
- e) lo svolgimento di valutazioni comparative, all'interno di ciascuna amministrazione e fra amministrazioni diverse, dei costi, dei rendimenti e dei risultati.

Elemento importante da sottolineare è che l'intera attività di misurazione, monitoraggio e valutazione, è destinata a confluire in una banca dati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; tale banca dati deve essere accessibile sia al pubblico, sia alle amministrazioni, dove è operante il Comitato Tecnico Scientifico che svolge, di fatto, una funzione di monitoraggio su tutta l'evoluzione dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni.⁶⁹

Un tema, infine, che non sembra stato adeguatamente affrontato dal provvedimento normativo, è quello che riguarda i poteri e le garanzie degli addetti ai controlli interni nei riguardi dell'amministrazione in cui svolgono la loro attività, con particolare riguardo ai modi di esercizio delle loro funzioni, a libertà da condizionamenti nell'espressione dei loro giudizi, alla certezza che lo svolgimento dei compiti di controllo interno non determini intoppi di carriera.

Le esperienze di controllo interno successive al D.Lgs. N.29/93 hanno reso evidente, invece, che l'indipendenza dei controllori è condizione essenziale per il miglior svolgimento dei compiti loro affidati, fermo restando che a questo tipo di controlli non si addicono né caratteristiche di terzietà, in quanto l'organo di controllo è intrinseco all'amministrazione e partecipa dei suoi interessi, né caratteristiche di neutralità, avendo come obiettivo la massimizzazione

⁶⁹Cfr. Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., 2006. Economia delle aziende pubbliche. Mc.Graw-Hill, Milano.

dell'interesse che le norme e i programmi assegnano all'amministrazione.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organo di supporto alle funzioni di coordinamento ed indirizzo del Presidente del Consiglio sull'attività dei Ministri, gestisce la suddetta banca dati, accessibile in via telematica, alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità ed alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.

Inoltre, per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni dello Stato, essa si avvale di un Comitato tecnico scientifico e di un Osservatorio.

Il Comitato ha il compito di formulare valutazioni specifiche di politiche pubbliche e di programmi operativi plurisettoriali. E' composto da non più di sei membri, scelti tra esperti di chiara fama, anche stranieri, in materia di metodologia della ricerca valutativa e in discipline economiche, giuridiche e statistiche, in carica per non più di sei anni.

L'Osservatorio, invece, fornisce indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno.

Nell'ambito delle amministrazioni statali, il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico si avvalgono di un sistema informativo statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico finanziario(art. 9). Il sistema, che costituisce una struttura di servizio per tutte le articolazioni organizzative di ciascun Ministero, opera mediante una banca dati delle informazioni rilevanti e predispone periodicamente prospetti numerici e grafici di corredo alle analisi elaborate dalle strutture di controllo e dagli altri uffici dell'amministrazione.⁷⁰

3.4 La valutazione del personale nella P.A.

Negli anni passati si è assistito spesso ad un atteggiamento della P.A. nei confronti della valutazione del personale limitato a considerare il fenomeno in oggetto come una mera applicazione delle normative contrattuali in materia di incentivazione. Questa interpretazione riduttiva della valutazione del personale ha provocato applicazioni meramente formali dei dispositivi contrattuali, comportando malcontento tra il personale, in particolare da parte dei soggetti maggiormente qualificati.

Queste inefficienze sono generate da una inadeguata attività di progettazione relativa a diverse componenti che nel loro insieme identificano un sistema di valutazione:

⁷⁰Cfr. Azione G., Dente B., 1999. Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Etas, Roma.

- 1) l'identificazione delle finalità;
- 2) l'individuazione dell'oggetto della valutazione;
- 3) la scelta del metodo più opportuno;
- 4) il monitoraggio degli elementi di criticità.

Riguardo le finalità perseguibili attraverso l'adozione dei sistemi di valutazione del lavoro, possiamo individuare tre classi di esigenze che un sistema di valutazione dovrebbe soddisfare:

- a) creare una base per un'equa struttura delle retribuzioni;
- b) migliorare le prestazioni e accrescere l'integrazione del personale;
- c) individuare le potenzialità individuali per fronteggiare i bisogni di crescita dell'organizzazione e di sviluppo degli individui.⁷¹

Seppur con sfumature diverse, sinora sono prevalsi sistemi di valutazione orientati più al controllo piuttosto che alla valorizzazione delle risorse umane e strettamente collegati alla retribuzione accessoria, al punto da impostare l'intero sistema esclusivamente in funzione della erogazione di incentivi monetari.

Il tutto, benché accettabile in condizioni di elevata stabilità, risulta poco adeguato in presenza dei continui mutamenti interni ed esterni cui la P.A. negli ultimi anni è stata sottoposta a seguito di profondi processi di riforma.

In tale contesto di intensa trasformazione il sistema di valutazione funge da collegamento tra le nuove esigenze dell'organizzazione e i contributi individuali indispensabili al soddisfacimento delle risorse. In particolare, il sistema di valutazione consente di chiarire e comunicare le strategie e le finalità di sviluppo dell'organizzazione, valorizzando nel contempo le risorse professionali più qualificate, favorendo la legittimazione dell'effettiva responsabilità gestionale da parte dei ruoli di direzione, chiamati ad essere motori del processo di cambiamento.

Il sistema di valutazione del personale è basato sullo schema delle 3 P: posizioni, prestazioni e potenziale.

La valutazione delle posizioni valorizza le risorse, riconoscendo il peso di crescenti responsabilità attraverso un'indennità di funzione di importo differenziato a secondo della posizione occupata e, dunque, risponde essenzialmente ad un'esigenza di equità interna delle retribuzioni.

La valutazione delle posizioni può essere effettuata tramite strumenti costruiti sulla singola realtà organizzativa o ricorrendo a metodi standard utilizzati anche da altre

⁷¹Cfr. Costa. G., Giannecchini M., 2005. Risorse umane persone, relazioni e valore. Mc Graw-Hill, Milano.

organizzazioni. Nel primo caso si ha il vantaggio di incontrare meno resistenze all'interno e di cogliere tutte le specificità dell'organizzazione, di contro, nel secondo caso si utilizzano metodi che hanno come punto di forza quello di un maggiore consolidamento e, se sufficientemente diffusi, la possibilità di raffronto con l'esterno. Tra questi ultimi è molto noto il metodo Hay che è un metodo di comparazione per fattori basato su una guida semantica che definisce l'intensità dei fattori e si avvale di una metrica che consente di esprimere quantitativamente il valore delle posizioni.

La retribuzione di posizione mira a conservare al dirigente quanto meno il medesimo trattamento economico precedentemente goduto, mentre la retribuzione di risultato, direttamente collegata alla valutazione del personale, dipende dal raggiungimento o meno dell'obiettivo assegnato.

La previsione di un trattamento economico legato agli obiettivi posti e ai risultati raggiunti è sicuramente una delle conferme del transito del lavoro pubblico verso la cosiddetta privatizzazione, sebbene non sia del tutto pacifica la capacità di tale istituto di produrre una spirale virtuosa.

È bene precisare che è possibile distinguere, nell'ambito della retribuzione di risultato, tra una componente legata alla qualità della prestazione individuale ed un'altra connessa ai risultati conseguiti da ciascun dirigente in relazione agli obiettivi ad essi assegnati. Viene riservato comunque uno spazio diverso alle due componenti, assumendo maggior rilievo la retribuzione legata alla realizzazione dei compiti istituzionali rispetto alla retribuzione legata alle modalità di svolgimento della prestazione individuale. Modalità di svolgimento della prestazione, sicuramente soggetta a canoni valutativi difficilmente sindacabili e, dunque, molto più soggette a resistenze da parte delle organizzazioni sindacali. In verità è proprio la retribuzione di risultato, in tutte le sue componenti, ad aver incontrato una forte resistenza da parte sia della dirigenza, restia al cambiamento, sia degli organi politici per la mancata definizione, in sede di conferimento degli incarichi dirigenziali di obiettivi puntuali, che invece sono stati inquadrati con il rinvio alle finalità istituzionali dell'amministrazione di appartenenza. Tali resistenze, tuttavia, dovrebbero necessariamente cadere se si vuole creare una classe di manager maggiormente orientata al raggiungimento di obiettivi cosiddetti "sfidanti".⁷²

La valutazione del dirigente ha pure incidenza, benché indiretta, sulla retribuzione di posizione. Infatti, sebbene tale retribuzione dovrebbe prescindere dal soggetto

⁷²Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

chiamato a ricoprire la posizione dirigenziale, è pur vero che le posizioni sono graduate per rispondere all'esigenza di ponderare, all'interno delle organizzazioni, i contenuti e le finalità delle singole posizioni.

È evidente che la valutazione delle posizioni, pur non riguardando la prestazione del dirigente, consente di porre le basi per la definizione dei requisiti richiesti alle specifiche posizioni dirigenziali e, di conseguenza, gli esiti della valutazione potranno comportare l'assegnazione del dirigente ad una diversa posizione, migliore o peggiore, e dunque incidere direttamente sulla retribuzione percepita.

L'obiettivo della valutazione delle posizioni è un'analisi del ruolo, della posizione organizzativa e delle competenze. Ha l'obiettivo di chiarire il funzionamento della struttura, definire le responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi, definire le relazioni nell'ambito della struttura organizzativa, definire le relazioni con l'esterno, migliorare la comunicazione. Il risultato di questa valutazione è la descrizione della posizione, è capire come la singola posizione contribuisca al raggiungimento del risultato.

L'analisi delle prestazioni invece, valuta la prestazione lavorativa di un soggetto in un arco temporale definito, solitamente 12 mesi, in termini di: obiettivi raggiunti e comportamenti. Gli obiettivi devono essere misurabili, condivisi, realisti, coerenti, significativi. Serve a capire quanto una persona ha contribuito ai risultati determinando quanto vale ciò che ha fatto in quel ruolo.

Uno dei metodi di valutazione delle prestazioni è rappresentato dal management by objectives(MBO); esso si focalizza sul risultato raggiunto a fronte di un obiettivo assegnato. Opera ex-ante, indirizzando il comportamento dei soggetti tramite il meccanismo di feed-forward, basato sulla comunicazione anticipata delle aspettative e degli incentivi, ed ex-post, attraverso un meccanismo di feed-back basato sul controllo dei risultati e sull'erogazione degli incentivi. Nell'MBO la comunicazione del giudizio è un requisito essenziale; il dialogo tra capo e collaboratore, previsto sia all'inizio che alla fine del processo valutativo costituisce la chiave di volta dell'intero sistema. L'MBO ha conosciuto ampia diffusione in Italia a partire dagli anni ottanta.⁷³

Nel caso delle amministrazioni pubbliche, l'oggettività di giudizio è considerata una variabile critica ed un elemento di garanzia sia per il valutato che per il valutatore.

Le varie esperienze a tal riguardo hanno dimostrato in passato, che la valutazione legata a sistemi di alta soggettività di giudizio, hanno spesso portato ad un

⁷³Cfr. Mele R., Storlazzi A., 2006. Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Cedam, Padova.

appiattimento delle valutazioni verso l'alto, benché anche i sistemi di MBO hanno incontrato delle resistenze generando, talvolta, contestazioni riguardo l'effettivo raggiungimento dei risultati prestabiliti.

La valutazione del potenziale si esplica in un'attività che individua le attitudini di un individuo per orientare il suo sviluppo e considera contemporaneamente sia l'individuo che l'organizzazione. Porta alla determinazione delle capacità, delle conoscenze, delle qualità possedute dalle persone per ottimizzarne l'impiego e lo sviluppo.

Per l'importanza e la difficoltà del compito, la valutazione delle persone non può avvenire in maniera casuale o lasciata soltanto alla esperienza del manager valutatore, ma deve basarsi su metodologie e criteri professionali da validare e monitorare nel tempo in modo sistematico.

Alle difficoltà esistenti nell'ambito pubblico in ordine alla realizzazione di un sistema organico di valutazione, contribuisce anche il sindacato spingendo affinché le valutazioni risultassero da misure e parametri oggettivi, riducendo fortemente l'effetto positivo di un sistema premiante nei confronti dei traguardi raggiunti dal singolo. Quest'ultimo ha imposto che ogni valutazione cui conseguissero scelte in materia di retribuzione o di carriera, venisse legittimata dalla contrattazione sindacale, tenendo in scarsa considerazione che la possibilità di valutare e premiare dovrebbe invece costituire una prerogativa manageriale, che completa i contenuti della funzione direttiva.⁷⁴

Inoltre il fatto che il processo di definizione degli obiettivi abbia natura negoziale, ha in passato, specie in sanità, impedito una programmazione di lungo periodo e ha causato ritardi nella definizione degli obiettivi.⁷⁵

⁷⁴Cfr. Rebora G., 1995. Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche. Guerini e Associati, Milano.

⁷⁵Cfr. Adinolfi P., 1996. Incentivi e produttività nelle aziende sanitarie. Cedam, Padova.

Capitolo 4. S.I.R.I.O.: Il sistema per la valutazione dei dirigenti adottato dall' Agenzia delle Entrate

4.1 Dal sistema SI.VA.D. a S.I.R.I.O.

L'esigenza di coniugare la valutazione dell'efficacia produttiva con la valorizzazione dei comportamenti coerenti con la missione, con i valori e con gli obiettivi dell'Agenzia delle Entrate, ha guidato la Direzione del Personale nella creazione di un nuovo sistema di valutazione per il personale dirigente.

Tale sistema, denominato S.I.R.I.O. (Sistema Integrato Risultati Indicatori Obiettivi) vuole essere un efficace strumento di gestione e sviluppo delle risorse umane, per la valutazione, secondo criteri di trasparenza, oggettività ed equità, dei risultati e delle competenze organizzative dei dirigenti, termine con il quale si intendono le caratteristiche individuali di un dirigente quali conoscenze, capacità, valori, motivazioni, che contrassegnandone lo stile di direzione, determinano in misura decisiva l'andamento di un ufficio.

Già in passato l'allora Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze aveva adottato un sistema di valutazione che, pur rappresentando un primo passo verso valutazione dei risultati e dei comportamenti organizzativi, non ancora poteva incarnare quelli che sarebbero stati i principi su cui l'Agenzia è stata istituita.

Nella definizione del nuovo sistema si è cercato di tenere conto dei principali inconvenienti riscontrati nel precedente meccanismo di valutazione:

- scarsa partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi;
- valutazione poco strutturata della prestazione qualitativa;
- eccessiva complessità delle procedure di valutazione rispetto ai loro reali benefici;
- sovrapposizione pressoché esclusiva degli obiettivi stessi al sistema di Pianificazione e Controllo, con insufficiente attenzione alle problematiche locali degli uffici.

In sintesi, lo scopo perseguito è quello di armonizzare meglio il sistema di controllo gestionale e quello di sviluppo manageriale, in grado di cogliere sia le variabili quantitative che le variabili qualitative espressione della performance manageriale nel suo complesso. Obiettivi quantitativi e comportamenti organizzativi posti in essere per il raggiungimento di quegli stessi obiettivi rappresentano l'insieme degli elementi da osservare nell'ambito di un sistema di valutazione che voglia essere, concretamente, anche un efficace strumento di gestione e sviluppo delle risorse. L'evoluzione di questo percorso ebbe inizio nel 1995 presso l'allora Dipartimento

delle Entrate; con Direttiva del Ministero delle Finanze venne istituito per la prima volta il PPC(Pianificazione, Programmazione e Controllo), un sistema direzionale teso alla definizione degli obiettivi, alla assegnazione delle risorse e alla verifica dei risultati. La finalità principale del PPC, successivamente chiamato Programmazione e Controllo(PeC), era infatti quella di tradurre le direttive del Ministro in programmi e obiettivi per le direzioni centrali e regionali, nonché di consuntivare e rendere edotta l'intera amministrazione sui risultati raggiunti.

Nell'arco del tempo, il PeC assunse un ruolo primario nell'allocazione e distribuzione degli addetti per direzioni periferiche, nella misurazione della produttività, nell'assegnazione delle risorse economiche per i diversi istituti contrattuali alle direzioni regionali e ai singoli uffici.

Esso riuscì a realizzare un decentramento effettivo nella gestione delle risorse, così come previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, N.300. Lo stesso decreto che, oltre a istituire le Agenzie fiscali tra cui appunto l'Agenzia delle Entrate,⁷⁶ realizzò, secondo il documento programmatico del Ministero, la separazione dei compiti tra chi svolge elaborazione, indirizzo e monitoraggio delle politiche fiscali e chi invece assume responsabilità di gestione; lo stesso decreto improntò l'autonomia gestionale secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza.

Nel luglio 1998 la delegazione di parte pubblica e le OO.SS. dei dirigenti,

⁷⁶Per quanto riguarda i compiti istituzionali, sono attribuiti all'Agenzia delle Entrate tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie che non sono assegnate alla competenza di altre Agenzie, Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, Enti od organi, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. Dagli atti istituzionali dell'Agenzia delle Entrate(Statuto, Regolamento di amministrazione, Regolamento di contabilità) possono, inoltre, riassumersi i principi regolatori dell'attività dell'Agenzia. L'Agenzia delle Entrate, nello svolgimento delle sue funzioni, si propone di:

- Semplificare i rapporti con i contribuenti;
- Migliorare i servizi di assistenza ed informazione;
- Potenziare l'azione di contrasto all'evasione;
- Ricercare la massima efficienza, anche attraverso modelli innovativi di organizzazione e pianificazione.

Sono organi dell'Agenzia delle Entrate:

- il Direttore dell'Agenzia,
- il comitato di gestione,
- il collegio dei revisori.

L'articolazione dell'Agenzia delle Entrate prevede:

- a livello centrale tre Uffici di staff e sei Direzioni centrali con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo,
- a livello territoriale diciannove direzioni regionali e due direzioni provinciali che esercitano funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici periferici,
- a livello locale circa 380 uffici svolgono le attività operative relative all'assistenza ai contribuenti, all'accertamento, alla riscossione e, in generale, alla gestione dei tributi, ciascuno nell'ambito della circoscrizione territoriale definita.

In realtà nel momento in cui si scrive è stata approvata ed è operativa una ristrutturazione che porterà, all'abolizione degli uffici locali con la creazione di uffici provinciali, dedicati ad attività di controllo, ed uffici territoriali, dedicati alle attività di servizio ai contribuenti.

determinarono in via assolutamente transitoria le risorse finanziarie destinate alla retribuzione di risultato per l'anno 1997. L'accordo riguardò uno schema per l'assegnazione delle retribuzioni sulla base dei risultati conseguiti. Risultati calcolati in base all'indice dato dal rapporto produzione realizzata e risorse impiegate dalle unità periferiche. Nello stesso anno viene avviato un sistema di valutazione delle posizioni.

Tale sistema si reggeva su l'utilizzo esclusivo di indici quantitativi sintetici, che potevano essere anche abbastanza precisi per le direzioni periferiche, per le quali è facile l'applicazione di parametri esclusivamente quantitativi, ma assolutamente poco adatti per le direzioni e uffici centrali e di staff.⁷⁷

Evoluzione del sistema di valutazione delle prestazioni – Anni 1995,1998				
Anno	Sistema di monitoraggio	Contenuti e finalità	Risultati	Limiti
1995	PPC (Pianificazione, Programmazione e Controllo) successivamente PeC (Programmazione e controllo)	Strumento di gestione per la definizione degli obiettivi, alla assegnazione delle risorse e alla verifica dei risultati.	Decentramento nella gestione delle risorse	E' un sistema articolato per direzioni centrali e per direzioni periferiche, capace di tradurre le direttive del Ministro in programmi e obiettivi per le direzioni centrali e regionali.
1998	Primo sistema di valutazione	La retribuzione delle prestazioni è legata al conseguimento del risultato calcolato in base all'indice: produzione realizzata/risorse impiegate dalle unità periferiche.	Distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di risultato per l'anno 1997.	Sistema molto teorico, basato sull'utilizzo esclusivo di indici quantitativi sintetici, poco adatti alla valutazione delle attività delle direzioni e uffici centrali.

Nel 1999 si ha l'istituzione del S.I.V.A.D.(Sistema di Valutazione della Dirigenza). L'intento è di colmare le lacune del precedente sistema e dare sistematicità all'intera procedura di valutazione.

Il S.I.V.A.D. è un sistema di valutazione centrato sugli obiettivi, definiti quest'ultimi in coerenza con la pianificazione strategica. Riguarda due tipologie di obiettivi:

- a) **obiettivo sintetico**, ripreso dal vecchio sistema, che sintetizza in un unico indice, il rapporto tra costo e valore della produzione realizzata, l'insieme degli obiettivi assegnati in sede di programmazione al centro di responsabilità;
- b) **obiettivi rappresentativi** di ciascun dirigente, tipologia nuova rispetto al vecchio sistema di valutazione poiché riguarda obiettivi a carattere qualitativo, estrapolati dal programma e comunque numericamente non superiori a quattro. In tal modo si è superato il problema degli uffici a prevalente ed esclusiva attività indiretta, nei quali spesso era difficile individuare l'obiettivo sintetico o quantitativo. Si poteva

⁷⁷Cfr. Della Rocca G., Veneziano V., 2004. La valutazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. ESI, Napoli.

grazie al SI.VA.D., laddove era impossibile individuare obiettivi quantitativi, valutare esclusivamente il raggiungimento degli obiettivi rappresentativi.

Questo sistema di valutazione, nel 1999, ha permesso di individuare cinque livelli retributivi del personale dirigente di cui: solo il 3% degli interessati ha conseguito un giudizio insoddisfacente con una fascia di punteggio inferiore a 90% del risultato a consuntivo tale da non usufruire dell'indennità; la maggioranza dei dirigenti si è concentrata nelle fasce intermedie, di cui una parte, il 43% pari a 392 unità, ha percepito 100% dell'indennità; nelle fasce superiori il 36% degli interessati hanno ricevuto una indennità del 110%, e il 6% ossia 52 dirigenti, ha ricevuto il 120% dell'indennità prevista.⁷⁸

Anno	Evoluzione del sistema di valutazione delle prestazioni			
1999	SI.VA.D. (sistema di valutazione della dirigenza)	E' un sistema di valutazione centrato sugli obiettivi sintetici, che ripresi dal precedente sistema sintetizzano in un unico indice (rapporto tra costo e valore della produzione realizzata) l'insieme di obiettivi assegnati al centro di responsabilità, e obiettivi rappresentativi di ciascun dirigente (tipologia nuova rispetto al precedente sistema di valutazione poiché riguarda obiettivi a carattere qualitativo).	Grazie al SI.VA.D., laddove è impossibile individuare obiettivi quantitativi, si può valutare attraverso il raggiungimento degli obiettivi rappresentativi. Vi è una sorta di valutazione delle capacità e delle qualità, anche se non è strutturata e sistemica.	Troppo centralizzato. Difficoltà a valutare le eventuali qualità delle Prestazioni.

Nonostante questi successi, il sistema presentava ancora nel 2000 alcuni limiti. Le difficoltà non provenivano tanto da resistenze del sindacato, elemento comune nel settore pubblico, quanto dalla complessità e dimensione della struttura organizzativa, dallo scarso coinvolgimento dei valutatori, dal mantenimento di un eccessivo centralismo e dalla scarsa attenzione alla qualità delle prestazioni.

Il SI.VA.D., in termini di novità, aveva introdotto obiettivi sintetici e obiettivi rappresentativi, volendo con questi ultimi introdurre una sorta di concetto qualitativo degli obiettivi, si era però ancora lontani dagli obiettivi locali e dalle competenze organizzative, introdotti solo di recente dal sistema S.I.R.I.O.. Secondo un rapporto sul monitoraggio della valutazione delle prestazioni condotto nel 1999 dal gruppo di lavoro della Direzione Generale Affari del Personale del Ministero delle Finanze, infatti, è emerso che il sistema SI.VA.D., legato ai suoi indici numerici, espressione di obiettivi quanti-qualitativi, dava un'immagine di oggettività alle procedure di valutazione, ma di contro non considerava le qualità della prestazione.

⁷⁸Cfr. Della Rocca G., Veneziano V., 2004. La valutazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. ESI, Napoli.

Nel 2002 nasce il sistema S.I.R.I.O. che introdurrà per la prima volta gli obiettivi locali, proposti dallo stesso valutato, e le competenze organizzative, in modo da considerare anche gli aspetti qualitativi della prestazione e verificare con quali capacità e comportamenti sono conseguiti dal dirigente gli obiettivi assegnati.⁷⁹

Anno	Evoluzione del sistema di valutazione delle prestazioni			
2002	S.I.R.I.O. (Sistema Integrato Risultati Indicatori Obiettivi)	Introduce per la prima volta gli obiettivi locali, proposti dallo stesso valutato quindi dal basso secondo una logica bottom-up, e le competenze organizzative che con tale sistema risultano finalmente strutturate (definite, misurate, graduate) e descritte in un documento cosiddetto DIZIONARIO DELLE COMPETENZE . Per ciascun ruolo dirigenziale viene definito dunque il profilo di competenze che verrà confrontato con la valutazione ottenuta dal nucleo di supporto.	Considera anche gli aspetti qualitativi della prestazione, le capacità e i comportamenti del dirigente nel raggiungimento degli obiettivi assegnati. Ruolo attivo dei valutatori i quali hanno progettato il sistema stesso. Il sistema è stato progettato all'interno, approfittando di un corso di formazione tenuto da docenti interni senza alcun intervento da parte di consulenti.	Le competenze sono valutate: 1) attraverso l'osservazione dei comportamenti tenuti dal dirigente nell'espletamento delle attività, i cosiddetti episodi comportamentali (gli episodi comportamentali sono eventi professionali significativi della vita lavorativa); 2) attraverso la scheda e le relazioni autovalutative dei risultati e delle competenze compilate dal valutato stesso.

Lo scopo perseguito è quello di armonizzare meglio il sistema di controllo gestionale e quello di sviluppo manageriale. Entrambi, nel loro insieme, devono essere in grado di cogliere sia le variabili quantitative che le variabili qualitative espressione della performance manageriale nel suo complesso. Obiettivi quantitativi, più tradizionalmente legati al controllo di gestione, e comportamenti organizzativi posti in essere per il raggiungimento di quegli stessi obiettivi, rappresentano l'insieme degli elementi da osservare nell'ambito di un sistema di valutazione che voglia essere, concretamente, anche un efficace strumento di gestione e sviluppo delle risorse.

Il primo importante elemento di novità consiste quindi nella previsione di modalità procedurali per la valutazione di obiettivi locali proposti dal valutato secondo una logica bottom-up⁸⁰; la seconda novità invece consiste nella valutazione delle competenze organizzative, approccio che permette di rafforzare l'utilità del sistema di valutazione dei dirigenti, quale modalità di sviluppo manageriale.

La valutazione delle competenze può contribuire, infatti, a mettere in evidenza e a promuovere i comportamenti organizzativi e gli stili di management più coerenti con i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento dell'Agenzia.

⁷⁹Cfr. Della Rocca G., Veneziano V., 2004. La valutazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. ESI, Napoli.

⁸⁰La valutazione viene iniziata ai più bassi livelli operativi, il top management può non essere coinvolto direttamente, ma deve garantire la fluidità di tale processo.

La metodologia adottata è strettamente collegata alle finalità di un progetto di formazione e sviluppo manageriale, già da tempo avviato, in modo da garantire la continuità del processo di cambiamento e favorire l'applicazione pratica dei concetti appresi lungo il percorso formativo.

4.2 Sistema Integrato di Valutazione: S.I.R.I.O.

Il sistema di valutazione dei dirigenti dell'Agenzia persegue i seguenti obiettivi:

- migliorare complessivamente i risultati organizzativi;
- incoraggiare i dirigenti ad esprimere al meglio le proprie competenze in linea con le richieste del ruolo ricoperto e con la prospettiva di assunzione, di nuove e maggiori responsabilità;
- evidenziare i punti di forza e le aree di miglioramento dei singoli, per individuare, azioni formative ed iniziative di sviluppo e di valorizzazione delle potenzialità.

Esso è costruito in base ai seguenti criteri:

- **trasparenza** delle regole del sistema stesso e del rapporto tra valutatore e valutato;
- **oggettività**, intesa nel senso di definizione e graduazione univoca e condivisa delle asserzioni valutative, in modo da evitare giudizi impressionistici puramente soggettivi;
- **equità**, nozione connessa alla trasparenza, in quanto la pubblicità e l'univocità delle regole di valutazione, assicurano omogeneità ed uniformità nella valutazione stessa;

Tale sistema consente al valutato e al valutatore di:

- disporre di uno strumento utile per il raggiungimento di apprezzabili risultati organizzativi;
- individuare possibili interventi di formazione e sviluppo, necessari per superare eventuali aree di debolezza mostrate nello svolgimento della loro attività;
- acquisire una più lucida consapevolezza delle proprie capacità;
- migliorare la professionalità richiesta dal ruolo ricoperto;
- verificare la coerenza e l'efficacia dei risultati raggiunti e dei comportamenti organizzativi posti in essere;
- partecipare in modo propositivo al processo di valutazione e all'individuazione delle azioni di sviluppo.⁸¹

In coerenza con le norme contrattuali, la valutazione dei dirigenti avviene grazie a

⁸¹Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

S.I.R.I.O., attraverso un sistema misto basato sulla valutazione dei risultati, cioè del conseguimento degli obiettivi assegnati al singolo dirigente, e sulla valutazione delle competenze organizzative, cioè delle qualità individuali (conoscenze, capacità, valori, motivazioni) che determinano i comportamenti organizzativi da cui dipendono, a loro volta, i risultati. Tali qualità vengono valutate non in sé, ma attraverso appunto i comportamenti organizzativi in cui essa si rende osservabile e che il dirigente pone in essere per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Con la parola “competenze” si possono quindi intendere, per estensione, anche gli stessi comportamenti organizzativi. Va sottolineato che nel nuovo sistema, le qualità individuali non sono delineate in astratto, ma sono costruite sulle specifiche missioni e sulle caratteristiche funzionali dell’organizzazione in cui i dirigenti sono chiamati ad operare. Si è voluto creare un sistema integrato di valutazione della prestazione della dirigenza che superi il doppio binario valutativo esistente nella pubblica amministrazione costituito da un sistema formalizzato, basato su dati meramente quantitativi, finalizzato ad erogare indennità economiche, ed un sistema non formalizzato basato sulla percezione non strutturata e impressionistica, dei comportamenti e delle caratteristiche individuali della persona e finalizzato alle scelte gestionali decisive (es. l’attribuzione degli incarichi dirigenziali). L’insufficiente considerazione della qualità della prestazione può falsare la valutazione stessa dell’operato del dirigente, poiché se ci si limita a considerare i soli risultati dell’ufficio è possibile che si finisca per attribuire al merito, o al demerito, del titolare dell’ufficio stesso ciò che invece è da attribuire essenzialmente ai suoi collaboratori. Con le competenze si valuta insomma il *proprium* del dirigente e cioè la qualità del suo apporto personale al funzionamento dell’ufficio. Inoltre, una metodologia di valutazione che sia in grado di sostenere, nel tempo, lo sviluppo delle competenze manageriali, è necessaria per dare continuità al processo di cambiamento. Infatti, mentre i risultati sono per definizione transitori, in quanto legati al singolo esercizio, le competenze determinano la continuità della performance nel tempo e rappresentano quindi il reale valore di un’organizzazione. Infine, sono le competenze del dirigente, e in particolare il suo stile di management, che contribuiscono a plasmare il clima organizzativo dell’ufficio.⁸² Il clima organizzativo è essenziale in quanto potenziando o deprimendo la motivazione delle persone, agisce sul c.d. sforzo individuale discrezionale, che influenza direttamente le

⁸²Concetto con il quale ci si riferisce alla percezione che le persone hanno riguardo agli aspetti organizzativi che influenzano direttamente la loro capacità e volontà di lavorare bene e con impegno. Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

prestazioni individuali e quindi, i risultati dell'ufficio.

4.2.1 La valutazione dei risultati

Il nuovo sistema di valutazione non prevede più la valutazione dell'obiettivo sintetico che prendeva in esame tutti i processi del PeC al fine di misurare l'efficienza dell'ufficio. In teoria, l'esigenza cui rispondeva tale obiettivo era quella di spingere il dirigente a non concentrarsi esclusivamente sulla realizzazione degli obiettivi assegnati al suo ufficio, ma di prestare attenzione anche al conseguimento degli obiettivi complessivi di produzione inseriti nella griglia di programmazione operativa del PeC. Di fatto, però, l'obiettivo sintetico, al di là delle intenzioni, sicuramente apprezzabili che ne hanno a suo tempo motivato l'introduzione, ha contribuito all'appiattimento del sistema di valutazione sul PeC e non è stato percepito come strumento di obiettiva ed equa valutazione dell'attività complessiva del dirigente.

Di contro, il nuovo sistema di valutazione che prevede fino a 6 obiettivi istituzionali e 4 locali, è adeguato a rappresentare, in tutta la loro ampiezza, le aree di responsabilità significative del dirigente e i risultati che deve conseguire nell'anno di valutazione. Gli obiettivi locali sono facoltativi, possono cioè essere proposti dal valutato a integrazione degli istituzionali, per cogliere meglio la specifica realtà in cui il dirigente opera.

Quanto alla capacità di gestione complessiva dell'ufficio, essa viene misurata dagli indicatori comportamentali delle competenze, fra i quali, in particolare, quelli riguardanti la tensione al risultato. In futuro, con l'evoluzione del PeC direzionale e l'avvio del sistema di pianificazione strategica, sarà verificata la possibilità di definire uno o più indicatori che, in maniera sintetica, siano in grado di misurare appropriatamente, nella loro globalità, i risultati di produzione dell'ufficio.

Si è voluto dunque con il sistema S.I.R.I.O., soprattutto per quanto riguarda la valutazione dei risultati, evitare l'appiattimento sul PeC, appiattimento emerso sia nei casi nei quali gli obiettivi assegnati ai dirigenti si esauriscono negli obiettivi di produzione indicati dal PeC, sia nei casi nei quali lo stesso prevede la misura delle risorse utilizzate come unico criterio di valutazione del raggiungimento degli obiettivi. Gli obiettivi vengono a loro volta distinti in obiettivi quantitativi e, nel secondo caso, di obiettivi qualitativi. La distinzione si applica sia agli obiettivi istituzionali che a quelli locali. Costituiscono, ad esempio, obiettivi quantitativi, il numero di rimborsi eseguiti con procedure automatizzate, il numero di verifiche effettuate su soggetti con volume di affari inferiore a un certo importo, le risposte

fornite dai call center rispetto al totale delle chiamate ricevute, ecc. Sono, invece, obiettivi qualitativi nel senso appena detto quelli, ad esempio, il cui raggiungimento è legato al rispetto di una scadenza, come, per citare un caso, l'avvio dei sistemi gestionali dell'Agenzia. Per la descrizione del grado di raggiungimento degli obiettivi qualitativi, non essendo possibile o non essendo comunque significativo utilizzare la percentuale di conseguimento, occorre concordare in sede di assegnazione degli obiettivi, l'indicatore o gli indicatori più idonei a misurarne la realizzazione. Una volta assegnato un punteggio di priorità ad ognuno dei singoli risultati conseguiti, occorre sommarne i valori. Si comincia con il conteggio dei risultati istituzionali, quelli cioè legati ad obiettivi istituzionali e si passa poi, se il valutato ha proposto obiettivi locali, al conteggio dei risultati relativi a questi ultimi. La ponderazione degli obiettivi può determinare la comparsa nel calcolo di cifre decimali. In tal caso il valore finale andrà arrotondato per eccesso o per difetto alla prima cifra decimale, se la seconda cifra decimale è compresa fra 0 e 4, l'arrotondamento è per difetto, mentre se è compresa fra 5 e 9, si arrotonda per eccesso (ad esempio, 6,72 diventa 6,7 mentre 6,75 diventa 6,8). Occorre notare, che il raggiungimento degli obiettivi locali incide sulla valutazione globale dei risultati solo se il giudizio sugli obiettivi istituzionali è stato almeno adeguato. Ovviamente, se il dirigente non ha proposto obiettivi locali, la valutazione complessiva dei risultati, coincide con quella riguardante il conseguimento degli obiettivi istituzionali. Se questa condizione è soddisfatta si aggiunge un bonus di punti al punteggio conseguito per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Il bonus varia a seconda delle percentuali di incremento riportate nella seguente tabella (la misura della percentuale dipende, a sua volta, dal livello di giudizio dei risultati locali):

Tabella – Correlazione grado di valutazione % di incremento	
Grado di valutazione risultati locali	% incremento*
Non adeguato	0
Parzialmente adeguato	0
Adeguato	+5%
Più che adeguato	+10%
Eccellente	+15%
* Da applicare al punteggio dei risultati	

Tabella N.1 Fonte Agenzia delle Entrate

La percentuale riportata nella tabella viene moltiplicata per il punteggio dei risultati istituzionali. Per esempio, supponiamo che si sia verificata la condizione necessaria per avere il bonus, ossia che gli obiettivi istituzionali si sono ottenuti con giudizio almeno adeguato, si andrà a moltiplicare al punteggio degli obiettivi istituzionali una percentuale che dipende dai risultati degli obiettivi locali. Il bonus, ottenuto dalla

moltiplicazione suddetta, sommato al punteggio dei risultati istituzionali dà il punteggio complessivo dei risultati. Quest'ultimo punteggio viene infine trasformato in livello di giudizio.

Esempio – la valutazione dei risultati istituzionali Qui di seguito è riportato un esempio di scheda obiettivi con 6 **obiettivi istituzionali** (quantitativi e qualitativi), i relativi pesi e i livelli di giudizio. Il punteggio dei risultati istituzionali è pari a **6,9**.

Obiettivi	Grado di valutazione	Punteggio corrispondente	Peso dell'obiettivo	Calcolo	Punteggio finale
1 istituz. (quantitativo)	Eccellente	10	20%	10 x (20/100)	2,0
2 istituz. (quantitativo)	Piu che adeguato	8	40%	8 x (40/100)	3,2
3 istituz. (quantitativo)	Non adeguato	2	10%	2 x (10/100)	0,2
4 istituz. (quantitativo)	Adeguato	6	10%	6 x (10/100)	0,6
5 istituz. (qualitativo)	Parzialmente adeguato	4	15%	4 x (15/100)	0,6
6 istituz. (qualitativo)	Adeguato	6	5%	6 x (5/100)	0,3
Totale			100%		6,9

Tabella N.2 Fonte Agenzia delle Entrate

Esempio – la valutazione dei risultati locali. Il punteggio dei risultati locali è pari a **9,6**.

Obiettivi	Grado di valutazione	Punteggio corrispondente	Peso dell'obiettivo	Calcolo	Punteggio finale
1 locale (quantitativo)	Eccellente	10	50%	10 x (50/100)	5,0
2 locale (quantitativo)	Eccellente	10	30%	10 x (30/100)	3,0
3 locale (quantitativo)	Adeguato	6	10%	6 x (10/100)	0,6
4 locale (qualitativo)	Eccellente	10	10%	10 x (10/100)	1,0
Totale			100%		9,6

Fonte Agenzia delle Entrate

Qui di seguito è riportato un esempio di scheda obiettivi con 4 **obiettivi locali** quantitativi e qualitativi, i relativi pesi e i livelli di giudizio.

La valutazione del singolo risultato è stata ottenuta partendo da una tabella che converte un giudizio (“non adeguato”, “parzialmente adeguato”, ecc.) in un numero. Sommando i punteggi conseguiti per ciascun risultato, si ottengono un punteggio finale per i risultati relativi agli obiettivi istituzionali(6,9) e un altro punteggio per i risultati relativi agli obiettivi locali(9,6). La presenza di cifre decimali, è determinata dalla ponderazione degli obiettivi.

Esempio: valutazione complessiva dei risultati

Nell'esempio il punteggio dei risultati istituzionali è 6,9 e quello dei locali è 9,6.

Risultati	Punteggio	Grado di valutazione
Istituzionali	6,9	Adeguato
Locali	9,6	Eccellente

Fonte Agenzia delle Entrate

Applicando al punteggio dei risultati istituzionali la percentuale di incremento del 15% ($6,9 \times 15\%$), si ottiene il bonus di 1,0. Aggiungendo tale bonus a 6,9 si ottiene 7,9, che corrisponde al grado di valutazione "più che adeguato".

Se la valutazione complessiva dei risultati dovesse risultare superiore a 10, il punteggio finale viene comunque automaticamente ricondotto a 10. Ciò in base alla logica dei sistemi di valutazione degli obiettivi, che riportano sempre il punteggio a un valore massimo, 10 per S.I.R.I.O., anche a fronte di performance straordinarie superiori ai valori definiti per la soglia dell'eccellenza.

4.2.2 Il modello delle competenze

Tra gli strumenti organizzativi che enfatizzano il ruolo della conoscenza come variabile strategica per le organizzazioni, ci sono i modelli delle competenze che permettono di riconoscere, gestire ed utilizzare le competenze attraverso:

1. la gestione a monte;
2. la codifica e la formalizzazione;
3. l'accumulo e la patrimonializzazione;
4. lo sviluppo e il miglioramento;
5. lo scambio e la diffusione.

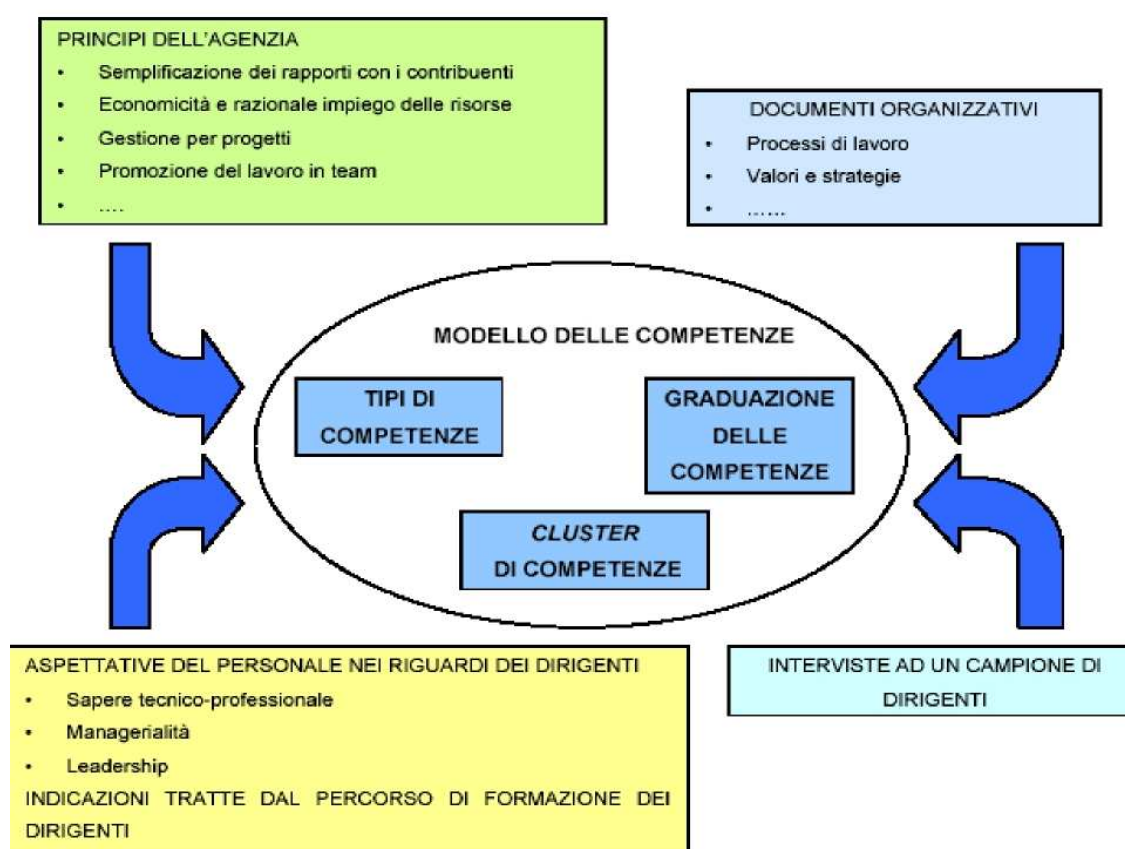
Il processo di strutturazione di un modello permette la creazione di competenze o meglio, l'identificazione delle competenze critiche, la creazione delle competenze mancanti e l'allocatione delle risorse, tenendo presente il legame tra le capacità individuali e le varie situazioni. La chiave del successo nell'uso delle competenze è costruire un modello con caratteristiche che si integrino bene con le strategie organizzative, gli obiettivi di business e la cultura. E' un processo integrato di diagnosi strategica ed organizzativa. E' inoltre utile tener presente che, i processi di individuazione e riduzione del gap esistente tra esigenze future e situazione attuale, che si traducono in un processo di adattamento continuo, e la creazione di processi di

apprendimento e formazione che anticipano le esigenze future, hanno entrambi l'obiettivo di favorire il cambiamento.⁸³

4.2.2.1 Descrizione delle competenze

Le competenze da valutare sono state individuate sulla base di un modello disegnato in coerenza con la missione, i valori e i principi organizzativi dell'Agenzia delle Entrate. Per la costruzione del modello sono stati inoltre tenuti in considerazione i modelli manageriali di successo adottati, in Italia e all'estero, nelle pubbliche amministrazioni e in aziende private.

Illustrazione grafica del Modello generale delle competenze dirigenziali.



Di seguito sono riportati due esempi della logica di correlazione adottata per definire il modello generale delle competenze dell'Agenzia. Il primo riguarda i principi organizzativi dell'Agenzia stessa, così come codificati dal regolamento di amministrazione e definiti in successivi incontri del vertice amministrativo; il secondo riguarda, i temi chiave del percorso di formazione manageriale avviato nel 2000.

⁸³Cfr. G. F. Frassetto, 2003. Organizzare per competere: cambiamento e apprendimento, Giappichelli Editore, Torino.

Correlazione tra i principi dell’Agenzia e le competenze manageriali necessarie per darvi realizzazione

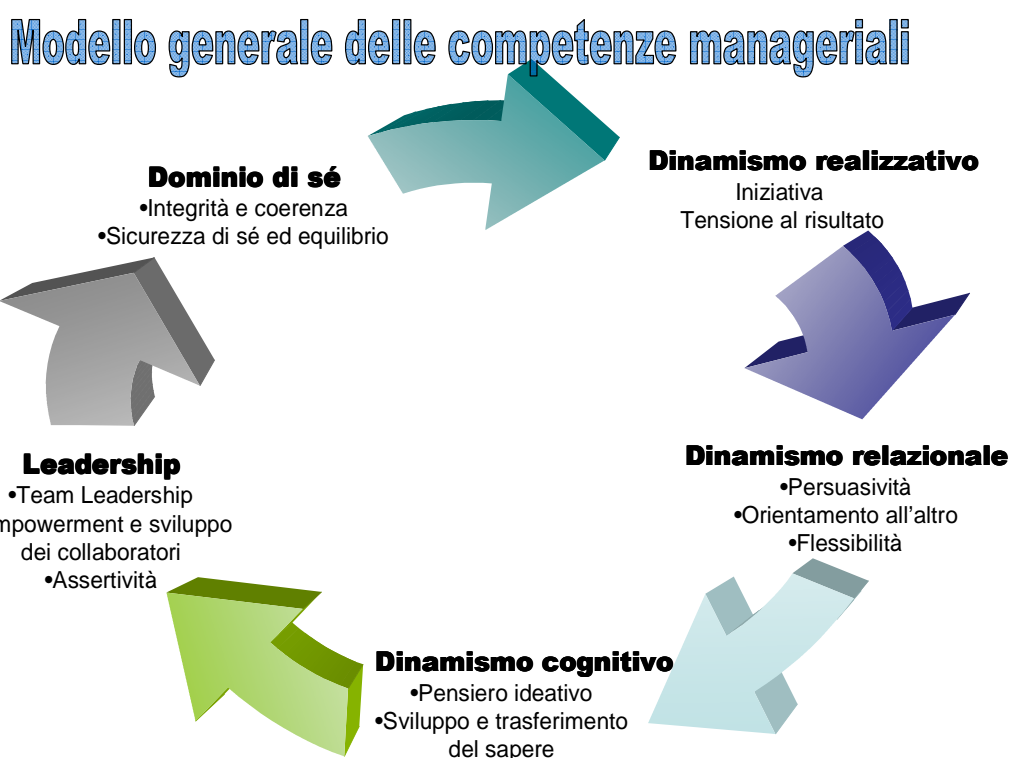
PRINCIPI DELL'AGENZIA	COMPETENZE MANAGERIALI
Semplificazione dei rapporti con i contribuenti e gestione flessibile dei servizi	Orientamento all'altro Flessibilità Tensione al risultato
Economicità e razionale impiego delle risorse disponibili	Tensione al risultato Pensiero ideativo
Gestione per progetti	Tensione al risultato Team leadership Iniziativa
Sviluppo del lavoro in team e integrazione delle attività	Team leadership Tensione al risultato
Gestione orientata al conseguimento dei risultati	Tensione al risultato Empowerment e sviluppo dei collaboratori
Sperimentazione di soluzioni innovative	Pensiero ideativo Sviluppo e trasferimento del sapere Tensione al risultato Iniziativa Flessibilità
Assunzione responsabile di decisioni	Tensione al risultato Sicurezza di sé ed equilibrio Empowerment e sviluppo dei collaboratori
Sviluppo di rapporti cooperativi	Persuasività Orientamento all'altro
Consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali	Tensione al risultato
Affermazione del senso etico dei fini pubblici perseguiti	Team leadership Integrità e coerenza
Rispetto dei principi di legalità, trasparenza e imparzialità	Integrità e coerenza Assertività

L'insieme di questi aspetti ha dato origine al Modello generale delle competenze manageriali richieste per i diversi ruoli dirigenziali dell'Agenzia.

Il modello prevede competenze:

- a) cognitive, cioè l'attitudine a coniugare capacità di analisi e creative, e di promuovere lo sviluppo e la condivisione delle conoscenze;
- b) di leadership e di padronanza di sé, cioè la capacità di favorire per uno scopo comune, la cooperazione, attiva e spontanea, delle persone e di promuoverne lo sviluppo e l'impegno;
- c) relazionali, cioè la capacità di comprendere e di soddisfare i bisogni del cliente, interno ed esterno, e di lavorare efficacemente in diverse situazioni o con diverse persone;
- d) realizzative, cioè la capacità di risolvere i problemi e di migliorare i metodi di lavoro, ponendosi anche obiettivi sfidanti.

Questo modello è composto da aggregati omogenei (dominio di sé, leadership, dinamismo cognitivo, dinamismo realizzativo, dinamismo relazionale). Il termine tecnico inglese che designa tali aggregati è cluster.⁸⁴



⁸⁴Cluster nell'uso comune significa appunto un gruppo di cose dello stesso tipo.

La descrizione delle competenze assume, laddove queste hanno in qualche modo carattere autoesplicativo o sono comunque di immediata comprensione, la forma di una definizione sintetica, come avviene nel caso della persuasività. Per altre competenze, ad esempio, per la leadership e l'assertività, è difficile pensare di poterne racchiudere la complessità dei contenuti in formule esaustive solo in apparenza, e destinate in realtà a rivelarsi subito vuote o ambigue non appena poste a raffronto con la concretezza delle situazioni. In questi casi l'amministrazione finanziaria ha cercato di indicare, con esempi appropriati le chiavi di lettura e di interpretazione che, nella mutevolezza delle vicende, aiutano più di una definizione a risolvere le ambiguità e a distinguere quali comportamenti rivelino vera leadership o che denotino invece assenza di leadership o che manifestino una leadership solo apparente. In questa direzione si è mosso il dizionario delle competenze che definisce, per ciascuna competenza, i diversi gradi di intensità, da A(non adeguato) a E (eccellente), espressi attraverso comportamenti osservabili. Le competenze specificate nel presente dizionario sono accompagnate da una descrizione generale e da indicatori comportamentali raggruppati in cinque classi secondo una scala crescente.

Questi indicatori comportamentali non hanno scopo prescrittivo ma orientativo, descrivono "tipi ideali", in positivo e in negativo di comportamenti manageriali che, proprio per questo loro carattere, non sono e non pretendono di essere una fotografia della realtà, ma si limitano a tracciare una mappa cognitiva, che serve ad orientare sia i valutatori che i valutati. La funzione di orientamento svolta dagli indicatori è essenzialmente semantica, nel senso che il loro scopo è di chiarire, con la maggiore precisione possibile, cosa significhi questa o quella competenza nei diversi gradi di intensità. Nel perseguire tale finalità, gli indicatori comportamentali non mirano a ingabbiare il giudizio, ma a favorirne una formulazione ben strutturata. Il valutatore potrà quindi utilizzare i singoli enunciati degli indicatori stessi come proposizioni atomiche, nel senso di non ulteriormente scomponibili, con le quali giungere, motivatamente, alla sintesi che meglio esprimano la natura del caso specifico. Sempre in questa prospettiva di rappresentazione quanto più possibile fedele del caso singolo, il valutatore potrà utilizzare non solo giudizi pieni(A, B, C, D e E), ma anche giudizi intermedi(C-, D-, E-), ove ritenga che il comportamento del dirigente valutato non sia pienamente inquadrabile nel livello superiore, ad esempio C, ma presenti anche aspetti non secondari propri del livello inferiore B. Spetterà al valutatore di ultima istanza convalidare i giudizi, dopo averne ponderato, alla luce delle considerazioni

del valutato e delle motivazioni del valutatore di prima istanza, la plausibilità e la fondatezza.

4.2.2.1.1 Il manager e la leadership

Ma che cosa è una funzione manageriale e quali sono, sotto questo punto di vista le funzioni del dirigente pubblico? Il termine viene riferito ai soggetti che hanno la responsabilità di conduzione di qualsiasi struttura, anche piccola.

L'attività manageriale si sviluppa attraverso strumenti che costituiscono una sorta di protesi delle mani del responsabile della struttura. Il manager sviluppa quindi il suo lavoro attraverso competenze tecniche che servono per influenzare i comportamenti dei singoli soggetti, allineando in questo modo gli obiettivi individuali agli obiettivi organizzativi.

L'etimologia della parola,⁸⁵ trova conferma nella letteratura che analizza le funzioni dirigenziali nella quale vi è una sostanziale uniformità nell'individuare le funzioni del dirigente, come comprese nel suo ruolo manageriale.

In sintesi la letteratura sul management, focalizza il ruolo dirigenziale in un'attività di coordinamento sviluppata attraverso sistemi operativi specifici quali i sistemi di programmazione e controllo con i relativi sistemi informativi e l'attività di direzione del personale. Attribuendogli il ruolo di snodo tra il sistema delle decisioni strategiche e delle decisioni operative, è in questo senso il perno attorno il quale ruotano le decisioni aziendali.

L'attività di gestione interna, afferisce alle responsabilità del dirigente nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e tecniche necessarie per perseguire gli obiettivi ad esso assegnati. In pratica, nel perseguimento degli obiettivi assegnati, il dirigente dovrà adottare tutti gli atti amministrativi necessari per portare avanti le sue attività, siano questi poteri di spesa nel rispetto ovviamente dei vincoli di bilancio, o di riscossione delle entrate; inoltre eserciterà poteri datoriali nei confronti dei propri dipendenti e poteri di definizione degli assetti organizzativi interni alla struttura diretta, attraverso l'adozione di semplici atti di organizzazione a valenza regolamentare, acquisti di beni o servizi, rispetto ai quali il dirigente valuterà anche le procedure di gara che è più opportuno effettuare, attraverso atti e provvedimenti amministrativi, quali autorizzazioni, concessioni, licenze, ecc., necessari per portare a compimento la propria attività nel rispetto degli interessi in gioco.

⁸⁵Cfr. Chapman R.A., 1984. *Leadership in the British Civil Service*. Beckenham, Croom Helm. "All'origine del concetto di management vi è la parola latina, *manus*. La mano, in questo caso, è utilizzata in particolare per la guida del cavallo, si parla quindi di "maneggio" che in Francia diventa *manège* fino ad arrivare in Inghilterra dove se ne trova un primo uso nel seicento con la forma manager che indica l'addestratore di cavalli".

Accanto all'attività tipicamente manageriale inerente la gestione tipica dell'ufficio diretto, il dirigente deve poi sviluppare anche un'importante funzione di leadership.

Infatti, gli strumenti e i poteri forniti dalla legge ai dirigenti e gli strumenti del management, per quanto possano essere sviluppati, sono strumenti che da soli non bastano, in quanto non è possibile far svolgere ai collaboratori attività che siano sviluppate con la dovuta cura e celerità, se questi non vogliono farle. Chi ottiene i maggiori risultati, è capace di entrare in contatto con i propri collaboratori da un punto di vista più istintivo. Il manager si accorge rapidamente che non basta conoscere i meccanismi del processo produttivo o le tecniche di gestione perché il gruppo si attivi e collabori nel migliore dei modi, si accorge che deve entrare in contatto con loro in una modalità più istintiva e diretta. Occorre che si stabilisca un feeling, un senso di squadra, perché i compiti, facili o difficili che siano, possano essere eseguiti. Quando un manager è capace di stabilire questo contatto si dice che ha una certa leadership sul gruppo, è capace di farsi seguire.⁸⁶

Un manager dimostra di avere delle doti di leader se è capace di entrare in sintonia con le persone, se è capace di chiarire la propria posizione, il vantaggio che proviene dal seguirlo, il valore di guida. Ecco perché non è automatico il passaggio tra manager e leader, perché l'uno è dichiarato per legge o per l'autorità di qualcuno attraverso una nomina, mentre l'altro è riconosciuto tale dal suo gruppo che ne percepisce l'autorevolezza.

Nel settore pubblico sono inoltre state sottolineate caratteristiche quali la capacità di visione, il carisma personale, stabilità emotiva e maturità.

La tabella 3 sintetizza i tratti personali, le abilità e le competenze sociali individuate da Stodgill⁸⁷ associate ad una leadership di successo.

Tabella 3-Tratti personali, abilità e competenze sociali associate ad una leadership efficace

Tratti personali	Abilità	Competenze sociali
Adattabilità Assertività Autocontrollo Indipendenza Originalità e creatività Integrità personale Autostima	Intelligenza Capacità di giudizio Capacità di decisione Conoscenze Capacità verbali	Capacità di cooperare Capacità organizzative Capacità amministrative Popolarità Prestigio personale Socievolezza Tatto e diplomazia

Fonte-Stodgill 1974

Al di là di questi elementi piuttosto evidenti, e dato per scontato che ogni individuo ha le proprie caratteristiche, le diverse teorie sulla leadership hanno cercato, in primo

⁸⁶Cfr. Chapman, R.A.,1984. Leadership in the British Civil Service. Beckenham. Croom Helm.

⁸⁷Cfr R. M. Stodgill, 1974. Handbook of Leadership: a survey of theory and research, Macmillan Publishing.

luogo, di evidenziarne e classificarne diversi stili al fine di potere meglio analizzare il fenomeno.

In un report del 1989⁸⁸ l'Audit commission of London enfatizzò l'importanza del ruolo del leader evidenziando che la dirigenza esercita un ruolo fondamentale nel dare una chiara direzione all'attività di un'amministrazione pubblica. In particolare si evidenziarono le problematiche chiave che un leader deve tipicamente risolvere in un contesto pubblico:

- la gestione delle relazioni tra politici e management la gestione delle relazioni con i cittadini e i fornitori in un contesto di utilizzo di poteri pubblici;
- la conversione delle politiche in strategie e queste ultime in piani di azione, lo sviluppo dei processi, del personale e delle competenze manageriali per assicurarsi che l'autorità pubblica è in grado di raggiungere le proprie strategie di azione;
- la verifica delle performance rispetto agli obiettivi.

Ma la concezione di leadership è mutata considerevolmente nel corso degli anni;

Lo schema di seguito riportato sintetizza i tratti distintivi dei modelli di leadership tradizionale e innovativa⁸⁹:

LEADER TRADIZIONALE	LEADER INNOVATIVO
Gestire le persone su base individuale	Creare team collaborativi e indipendenti
Dirigere gli altri e assicurarsi la loro collaborazione	Coinvolgere le persone e ottenere il loro impegno personale
Aiutare le persone ad affrontare il cambiamento	Aiutare le persone a farsi promotrici di cambiamento
Implementare le direttive dall'alto	Generare nuove idee e linee guida
Creare "esecutori validi"	Creare validi innovatori
Sviluppare forze all'interno del loro gruppo di lavoro	Sviluppare forze tra i gruppi e tra i pari livello
Comunicare bene	"Essere maestro" nei rapporti interpersonali

In sostanza la leadership non è semplicemente una componente di un più ampio ruolo manageriale, ma è un elemento autonomo necessario per gestire la complessità di un sistema organizzativo. Si potrebbe quindi dire che la leadership concerne le persone così come il management concerne le risorse economiche e materiali o ancora che il management è riferito agli aspetti più formali dell'organizzazione, mentre la leadership è correlata più in profondità alle qualità personali del leader.⁹⁰

⁸⁸Cfr. Audit Commission, 1989. More equal than Others: the chief executive in local government. London, Audit commission.

⁸⁹Cfr. Frassetto G.F., 2003. Organizzare per Competere: Cambiamento e Apprendimento. Giappichelli, Torino.

⁹⁰Cfr. Giovannetti R., Ruffini R., 2007. La direzione del personale nelle P.A.. Ipsa, Milano.

In sostanza, la leadership è la capacità di influenzare il comportamento degli altri ad andare verso una certa direzione, attraverso il proprio comportamento.

La leadership riveste un ruolo importante nella motivazione del personale eppure, viene raramente esercitata nelle aziende ispirate al modello burocratico, dove prevale uno stile direzionale formale e impersonale.⁹¹

Quindi, il dirigente pubblico nello sviluppare tutte queste attività, dovrà inevitabilmente innescare un processo che lo legittimi di fronte a molteplici interlocutori interni ed esterni, dovrà quindi esercitare e sviluppare capacità di leadership rispetto a diversi e mutevoli contesti.

4.2.2.2 La valutazione delle competenze

Con l'introduzione delle competenze si è voluto valutare l'attività non in sé, ma attraverso appunto i comportamenti organizzativi in cui essa si rende osservabile e che il dirigente pone in essere per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Con la parola competenze si possono quindi intendere, per estensione, anche gli stessi comportamenti organizzativi. Va sottolineato che nel nuovo sistema le qualità individuali non sono delineate in astratto ma sono costruite sulle specifiche missioni e sulle caratteristiche funzionali dell'organizzazione in cui i dirigenti sono chiamati ad operare. Richiamando l'aspetto operativo, quindi, per valutare le competenze, il valutatore stabilisce, sulla base degli indicatori descritti nel dizionario delle competenze, il grado di intensità della competenza manifestata dal valutato (A, B, C, D, E e gradi intermedi C-, D-, E-). Dopo aver valutato le singole competenze, il valutatore somma, cluster per cluster, i punteggi corrispondenti ai gradi di intensità osservati. Ad esempio, se nel cluster "dinamismo cognitivo" il punteggio riportato è 6 per il pensiero ideativo e 7 per lo sviluppo e il trasferimento del sapere, il punteggio totale del cluster è 13. Tale somma va poi divisa per il numero di competenze del cluster stesso, nell'esempio citato 2, e si ottiene così il punteggio medio del cluster, che viene infine ponderato moltiplicandolo per il rispettivo peso. La somma dei punteggi ponderati dei cluster determina il punteggio globale delle competenze. Da questo si risale al grado di valutazione delle competenze utilizzando la stessa scala numerica adottata per la valutazione dei risultati. Il punteggio conseguito verrà riportato nella valutazione globale dell'attività.

Per quanto riguarda il punto di vista del valutato, si può convenire che la tematica degli indicatori comportamentali sembra confermare l'opinione comune che un

⁹¹Cfr. Mele R., 2003. Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici tra regolamentazione e mercato. Cedam, Padova.

sistema di valutazione tende sempre ad assumere un carattere più o meno accentuatamente giudiziario e tale prospettiva parrebbe contraddittoria, rispetto a quella di sviluppo e di crescita dei valutati. E' una pura questione di onestà intellettuale, ammettere che una valutazione implica necessariamente un giudizio, e se questo crea ansia, è anche vero che eliminando la valutazione, si elimina pure la fonte stessa del senso di sé e dell'autostima che risiede nel riconoscimento altrui. Non ha molto significato dire di sé stessi che si è bravi, occorre che altri lo riconoscano. La valutazione è insomma di per sé una realtà dialettica, nella quale eliminando l'aspetto negativo, l'essere assoggettati al giudizio altrui, viene anche eliminato l'aspetto positivo, ossia la gratificazione di essere riconosciuti nel proprio valore. Naturalmente, l'accento posto sull'aspetto del riconoscimento da parte di altri implica che un sistema di valutazione è accettato e condiviso quando i valutatori sono all'altezza del loro compito e appaiono degni di fiducia. Il riconoscimento da parte di soggetti cui non si attribuisce una reale capacità di formulare giudizi appropriati, non crea gratificazione, come, di contro, eventuali giudizi critici da parte di quegli stessi soggetti non avviano nel valutato un processo di maturazione, ma generano solo sentimenti di rivolta.

La questione del "chi" valuta è quindi essenziale e, sebbene un sistema di valutazione non possa darvi soluzione sotto ogni aspetto, un sistema valutativo anche ottimo, non garantisce di per sé ottimi valutatori e proprio perché esso risponde alla finalità di oggettivare i giudizi, può contribuire a ricondurre entro limiti fisiologici le preoccupazioni circa la soggettività del valutatore. Ciò avviene in due modi, anzitutto il sistema, fornendo una precisa descrizione delle competenze e graduandone l'intensità, limita la discrezionalità del valutatore, impedendo che possa scadere ad arbitrio; non sarebbe così se entrambe le cose, definizione delle competenze e loro graduazione, venissero interamente lasciate, come finora è accaduto, al giudizio soggettivo del valutatore. In secondo luogo, si prevede che il sistema possa evolvere, dopo una fase di sperimentazione, verso una valutazione a 360°, che obbligherà il superiore a tener conto, oltre che dell'autovalutazione dell'interessato, anche della valutazione dei colleghi, dei dipendenti e dei contribuenti nei confronti del valutato,⁹² con l'effetto di accrescere l'oggettività del giudizio grazie al confronto di tutte le possibili prospettive di valutazione.

La ricerca del riconoscimento comporta dunque la necessità di mettersi in gioco nella

⁹²Per quanto riguarda, in particolare, i contribuenti, va già nella direzione appena indicata la progressiva introduzione negli uffici locali dell'Agenzia di sistemi di certificazione della qualità da parte di organismi indipendenti.

valutazione, ma questa, grazie alla definizione di indicatori precisi e coerenti, toglie spazio ad arbitri valutativi. E' sbagliato perciò ritenere che gli indicatori comportamentali abbiano carattere essenzialmente giudiziario, ed anzi ad essi proprio è legata quella funzione di sviluppo e di crescita che si propone di perseguire il modello. Il punto è che gli indicatori comportamentali servono, ancor più che ad orientare i valutatori, ad orientare i valutati, mostrando concretamente quali sono i comportamenti che l'Agenzia si attende dai suoi dirigenti e quali sono, invece, quelli che essa ritiene dissonanti rispetto alle proprie finalità e alle dinamiche organizzative in corso; tutto questo può rappresentare una sollecitazione a sviluppare i tratti migliori di sé. Tali essendo le sue funzioni, il dizionario delle competenze è di per sé un work in progress, aperto agli aggiornamenti e alle revisioni che il suo utilizzo renderà opportuni, per farne, sempre più e sempre meglio, una traduzione operativa di quella sorta di carta dei valori contenuta nel regolamento di amministrazione dell'Agenzia. A conclusione della valutazione sia dei risultati che della competenza segue un calcolo sintetico. Entrambe le componenti hanno un peso percentuale che potrà variare a seconda della tipologia del ruolo dirigenziale (operativo, di *staff*, di studio e ricerca ecc.). I punteggi dei risultati e delle competenze devono essere moltiplicati per i rispettivi pesi. Si sommano quindi i due valori e la somma ottenuta si trasforma in un giudizio utilizzando sempre la scala di conversione della seguente tabella:

Tabella–Correlazione tra punteggio competenze e giudizio di valutazione	
Punteggio globale delle competenze	Grado di valutazione risultati locali
Da 2,0 a 3,4	Non adeguato
Da 3,5 a 5,4	Parzialmente adeguato
Da 5,5 a 7,4	Adeguato
Da 7,5 a 9,0	Più che adeguato
Da 9,1 a 10,0	Eccellente

Tabella N.4 Fonte Agenzia delle Entrate

Un esempio di valutazione globale può essere il seguente: la valutazione dei risultati è pari a 7,9, mentre quella delle competenze è pari a 6,5, con pesi pari, rispettivamente, al 70% e al 30%.

Risultati/Competenze	Peso	Grado di valutazione	Punteggio corrispondente	Calcolo	Punteggio finale
Risultati	70%	Più che adeguato	7,9	$(70/100) \times 7,9$	5,5
Competenze	30%	Adeguato	6,5	$(30/100) \times 6,5$	2,0
Totale	100%	Più che adeguato			7,5

Tabella N.5 Fonte Agenzia delle Entrate

La valutazione globale dell'attività con la modalità di calcolo illustrata nella tabella, è pari a **7,5** e quindi, in base alla tabella 4, è più che adeguata.

4.2.2.3 Limiti e opportunità della valutazione delle competenze

Un sistema che valuta le competenze è più complesso di un altro che non le valuta, ma questo non basta per ritenere che il secondo sia preferibile al primo.

Ciò che è complesso è:

- a) oggettivare i giudizi riguardanti le competenze, cioè superare lo stadio delle formulazioni vaghe (“è bravo”, “è capace”, “è affidabile” ecc.) e riuscire a declinarne con chiarezza e precisione il significato;
- b) verificare la corrispondenza di tali giudizi con la realtà.

La complessità sta appunto nel passaggio dall’apprezzamento vago e generico alla valutazione argomentativamente strutturata, e questo passaggio è reso più semplice e agevole dal sistema di valutazione, non è un fattore di complessità, ma è invece un fattore di semplificazione di un processo complesso, di qui l’introduzione della valutazione delle competenze.

Questo ruolo facilitante si può concretamente esplicitare in modalità diverse da caso a caso. Si può assumere, ad esempio, che all’inizio del processo valutativo, il valutatore abbia un’idea solo intuitiva delle competenze del valutato e che sia in grado, tuttavia, di attribuirvi un voto (da A a E). A questo punto interviene in suo aiuto il sistema valutativo: il valutatore confronta il voto che ha attribuito intuitivamente a una data competenza del valutato, con la descrizione che il manuale di valutazione, più precisamente il dizionario delle competenze, dà di quella stessa competenza, in corrispondenza di quel voto. Se la descrizione comportamentale fornita dal dizionario è coerente con il quadro di elementi conoscitivi riguardanti il valutato, allora la valutazione iniziale è confermata, trasformandosi così da soggettiva in oggettiva. E’ da notare che alla definizione di questo quadro conoscitivo concorre anzitutto lo stesso valutato che ha la possibilità di evidenziare i comportamenti più significativi da lui posti in essere e dei quali, a suo avviso, il valutatore dovrebbe tener conto. In caso contrario, il valutatore dovrà rettificare la sua intuizione iniziale, riformulando il giudizio, oppure potrà anche confermare l’intuizione di partenza ma solo a condizione che egli riesca a strutturarla in un giudizio compiuto e plausibile, corroborato da dati di fatto oggettivi.

Il sistema insomma assiste il valutatore nel difficile sforzo di oggettivare il giudizio e di renderlo il più aderente possibile alla realtà. Contribuendo a risolvere questo complesso problema, il sistema di valutazione delle competenze non è in sé un elemento di complessità, ma è semmai un elemento di risoluzione della complessità. Tale approccio non rappresenta in sé una novità assoluta. Un’organizzazione che si

rispetti ha sempre valutato e sempre valuterà le competenze, poiché chiedersi cosa significhi valutare le competenze equivale a chiedersi quali caratteristiche individuali si vuole che abbia un dirigente, quando si tratta di decidere se affidargli un determinato ufficio. Le risposte consuete sono che sia bravo, intelligente, preparato, onesto, equilibrato, ecc..

L'approccio delle competenze non ha alcuna avversione per queste espressioni del linguaggio ordinario e del senso comune, e non intende quindi cancellare quei giudizi, quasi fossero di per sé inconsistenti o arbitrari, ma cerca di definirle e di svilupparle, eliminandone il carattere vago e impressionistico. L'intera operazione può rappresentarsi come una sorta di codificazione di saperi ingenui,⁹³ con l'intento di approdare a un sistema di valutazione trasparente ed oggettivo. Trasparente significa che non solo le regole generali ma gli stessi criteri operativi di valutazione sono nei loro dettagli pubblicamente esplicitati attraverso gli indicatori comportamentali descritti nel dizionario delle competenze dell'Agenzia, e oggettivo, cioè condiviso o condivisibile, termine che include tutti i componenti dell'organizzazione, sia i valutatori che i valutati. In altre parole, la scelta vera, non è se valutare o no le competenze. Un'organizzazione che abbia il senso della responsabilità gestionale, le competenze le valuterà comunque, e si tratta perciò solo di decidere se debba valutarle informalmente, appunto, con giudizi vaghi e impressionistici o formalmente, cioè con giudizi strutturati e compiutamente definiti nel loro significato. In definitiva, attraverso la stesura di protocolli di competenze che descrivano gli stili di direzione attesi per i diversi ruoli, si punta a definire un nuovo modello di valutazione che abbia come traguardo quello di saldare in un unico sistema integrato, i processi di valutazione relativi alla dirigenza; un nuovo modello che si raggiunge da un lato, focalizzando su di essi l'attenzione dei valutati e, dall'altro, guidando i valutatori, in modo da oggettivarne i giudizi. Si elimina così il doppio sistema parallelo che di fatto esiste nelle amministrazioni: quello formalizzato, basato su dati meramente quantitativi, che serve ad erogare indennità economiche e un altro non formalizzato, basato sulla percezione dei comportamenti e delle caratteristiche individuali della persona, l'altro sistema è quello finalizzato alle scelte gestionali decisive, come l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, si fonda su giudizi non strutturati acquisiti spesso, in assenza di altri strumenti affidabili, attraverso il canale di persone

⁹³Tali sono i giudizi di esperienza semplici e immediati, e tuttavia densi di significato, che ricorrono quotidianamente nelle relazioni di lavoro all'interno delle organizzazioni. Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

competenti che abbiano conoscenza diretta degli interessati. Nella valutazione di un settore dell'esperienza umana qual è quello dell'organizzazione, sarebbe evidentemente ingenuo e illusorio puntare ad una oggettività analoga a quella che si esprime nei giudizi sul numero, la lunghezza o il peso di oggetti.⁹⁴ Poiché quindi non si ha qui a che fare con cose ma con persone e si tratta perciò non di misurare oggetti ma di valutare soggetti, l'oggettività si traduce nella costituzione di un sentire comune da parte dei componenti di un'organizzazione intorno ai comportamenti cui si decide di attribuire valore all'interno di essa. In altre parole, è certamente vero che un sistema di valutazione è condiviso in quanto è oggettivo, ma è altrettanto vero che è oggettivo in quanto è condiviso. E la condivisione, cioè il sentire e il pensare comune, prende forma elaborando attraverso un confronto cui partecipino tutti gli interessati, alla comune esperienza di vita nell'organizzazione, in modo da:

- 1) formulare precisi indicatori comportamentali che chiariscano, rendendolo così condivisibile, il significato di giudizi valutativi di uso comune (“è bravo”, “è intelligente”, “è preparato”, “è equilibrato”, “sa trattare con le persone”, “sa imporsi”, ecc.);
- 2) dare applicazione uniforme e omogenea ai significati attribuiti ai diversi giudizi valutativi, c.d. equità della valutazione. Dal momento, però, che tra l'enunciazione di una regola astratta e la sua applicazione alla realtà vi è inevitabilmente uno scarto per via dell'impossibilità di racchiudere in formule esaustive la varietà dei casi reali, e dato che questo scarto non è eliminabile cercando di rendere sempre più minuziosa la regola di giudizio, la soluzione sta non tanto nell'affinare la regola di giudizio, quanto piuttosto nell'affinare la mente dell'applicatore della regola, cioè nell'affinare quella che solitamente si chiama la capacità di giudizio.

⁹⁴Tendere a questo tipo di oggettività significa solo cadere nella trappola della “quantofrenia”, il termine è del sociologo americano di origine ucraina Sorokin, tra i primi a introdurre, negli anni '20, metodi di analisi quantitativa nella sociologia, avendo però chiara consapevolezza critica dei limiti di tali metodi, che è in definitiva la peggiore forma possibile di soggettività, perché spaccia e mistifica come scientificamente oggettivo ciò che appartiene esclusivamente alla soggettività dell'osservatore valutante. Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

Esempio - La valutazione delle competenze

Qui di seguito viene riportato un esempio di valutazione riferito al profilo di competenze di un ruolo dirigenziale.

Profilo di competenze			- Competenza - Livello osservato e punteggio		- Cluster - Calcolo del punteggio		
Cluster	Competenza	Peso Cluster (A)	Livello osservato	Punti	Punteggio totale	Punteggio medio (B)	Punteggio ponderato (A)x(B)
Dinamismo cognitivo	Pensiero ideativo	20%	C	6	13	6,5	1,3
	Sviluppo e trasferimento del sapere		D-	7			
Dinamismo realizzativo	Tensione al risultato	20%	D-	7	14	7,0	1,4
	Iniziativa		D-	7			
Dinamismo relazionale	Orientamento all'altro	20%	C	6	19	6,3	1,3
	Persuasività		C	6			
	Flessibilità		D-	7			
Dominio di sé	Integrità e coerenza	20%	D-	7	13	6,5	1,3
	Sicurezza di sé ed equilibrio		C	6			
Leadership	Empowerment e sviluppo dei collaboratori	20%	C	6	18	6,0	1,2
	Assertività		C	6			
	Team leadership		C	6			
		100%	PUNTEGGIO DELLE COMPETENZE			6,5	

Fonte Agenzia delle Entrate

Al punteggio **6,5** corrisponde il grado di giudizio “adeguato”, tale punteggio viene riportato nella valutazione globale dell’attività.

4.3 Il processo di valutazione delle prestazioni dei dirigenti

4.3.1 Gli attori del processo di valutazione

Nel processo di valutazione dei dirigenti sono principalmente coinvolti i seguenti ruoli: **Direttore dell’Agenzia delle Entrate**. E’ il responsabile della coerente applicazione del sistema di valutazione e della validazione dei giudizi in qualità di valutatore di seconda istanza;

Valutatore. Ricoprono tale ruolo i direttori delle strutture di vertice. Il valutatore ha la responsabilità dell'assegnazione formale degli obiettivi e della valutazione di prima istanza;

Superiore diretto del valutato. Ricopre la posizione dirigenziale funzionalmente superiore ad altre posizioni dirigenziali, ivi compresi i dirigenti di terzo livello quando sono previste posizioni dirigenziali di quarto livello. Discute e concorda con il valutato gli obiettivi di quest'ultimo. Supporta il valutatore di prima istanza nell'elaborazione della valutazione, utilizzando e verificando informazioni e dati forniti dagli stessi valutati e dai sistemi informativi esistenti;

Valutato. E' colui che ricopre una posizione di livello dirigenziale.

Schema delle posizioni valutate e dei valutatori

POSIZIONE DIRIGENZIALE	VALUTATORE DI PRIMA ISTANZA	VALUTATORE DI SECONDA ISTANZA
Capo ufficio alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia	Direttore dell'Agenzia	Direttore dell'Agenzia
Capo settore	Direttore della struttura di vertice	
Capo ufficio o capo sezione nell'ambito di strutture centrali o regionali		
Assistente di direzione		
Ispettore		
Esperto tributario		
Dirigente con funzioni di studio e ricerca		
Direttore ufficio locale		
Capo area ufficio locale		

4.3.2 Le fasi del processo di valutazione

La valutazione dei dirigenti è un processo ciclico che vede al suo interno tre momenti di uguale importanza:

1. Pianificazione e assegnazione degli obiettivi (istituzionali e locali);
2. Gestione e monitoraggio dell'avanzamento dell'attività;
3. Consuntivazione dei risultati e valutazione dell'attività.

1. Pianificazione e assegnazione degli obiettivi (istituzionali e locali)

La definizione degli obiettivi si riferisce, oltre che agli obiettivi istituzionali derivanti dalla convenzione tra il Ministero dell'Economia con l'Agenzia delle Entrate e dalle aree di responsabilità del dirigente, anche agli obiettivi locali, rappresentativi della specifica realtà dell'ufficio. Gli obiettivi a carattere locale tengono conto di specifiche criticità e priorità locali che investono in prima persona la responsabilità del dirigente e sono relativi al miglioramento della qualità del servizio, alla realizzazione di progetti, al miglioramento dei processi dal punto di vista dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, ecc. Obiettivi locali ed istituzionali saranno riportati in due diverse sezioni della scheda di valutazione.

E' il valutato stesso che formula al valutatore una proposta di assegnazione di obiettivi locali, specificando i risultati attesi e gli indicatori che ne identificano il livello di conseguimento. Gli obiettivi dovranno riguardare le seguenti aree di intervento coerenti con quelle previste dalla convenzione tra Agenzia e Ministero:

- a) gestione dei tributi;
- b) servizi al cittadino;
- c) contrasto all'evasione;
- d) servizi professionali e gestione risorse;
- e) attività progettuali;
- f) consulenza.

Ad ogni area d'intervento possono corrispondere più obiettivi, per un massimo di sei obiettivi istituzionali e di quattro obiettivi locali.

Per ciascun obiettivo vengono definiti il peso, la cui la somma dei pesi degli obiettivi istituzionali deve essere pari a cento, così come pari a cento deve essere la somma dei pesi degli obiettivi locali, l'indicatore di risultato e il valore atteso, che saranno considerati per la valutazione. Il ciclo di valutazione ha cadenza annuale ed è avviato dalle "Linee guida per la valutazione dei dirigenti" che verranno comunicate a tutti i dirigenti, valutati e valutatori, e conterranno:

- tempi ed indicazioni di massima per la definizione degli obiettivi;

- obiettivi di produzione;
- pesi per la valutazione degli obiettivi istituzionali;
- livello di conseguimento degli obiettivi istituzionali;
- i pesi delle due componenti della valutazione, i risultati e le competenze. I pesi potranno variare a seconda della tipologia del ruolo dirigenziale considerato, operativo, di staff, di studio e ricerca ecc.;
- il peso di ciascun cluster di competenze all'interno dei diversi ruoli dirigenziali.

Il valutato, dopo aver ricevuto le linee guida per la valutazione dei dirigenti e aver discusso gli obiettivi con il proprio superiore diretto, comunica le proprie proposte di assegnazione di obiettivi al valutatore per la loro approvazione. Approvata la scheda obiettivi, il valutatore provvede a notificarla al valutato e al superiore diretto.

In questa fase vi può essere un colloquio per l'assegnazione degli obiettivi teso a:

- riflettere organicamente sugli obiettivi sia istituzionali che locali;
- identificare le aree di miglioramento prioritarie dell'attività di ogni dirigente e le eventuali iniziative di apprendimento da programmare;
- approfondire eventuali problemi di efficacia, produttività e funzionamento interno dell'ufficio e individuare possibili contributi da parte del dirigente valutato;
- concordare eventuali attività di supporto da effettuare nel corso dell'anno.

Nella fase di assegnazione degli obiettivi il valutatore riporta, sulla scheda di valutazione, le competenze richieste per lo specifico ruolo dirigenziale nonché il peso di ciascun cluster di competenze.

Sezione valutazione

Cluster	Competenze	Peso Cluster (A)	Competenza richiesta	Livello osservato	Punteggio competenza	Punteggio del Cluster(B)	Punteggio ponderato del Cluster (A) X (B)
Dinamismo Cognitivo	Pensiero ideativo						
	Sviluppo e trasferimento del sapere						
Dinamismo realizzativo	Tensione al risultato						
	Iniziativa						
Dinamismo relazionale	Orientamento all'altro						
	Persuasività						
	Flessibilità						
Dominio di sé	Integrità e coerenza						
	Sicurezza di sé ed equilibrio						
Leadership	Empowerment e sviluppo dei collaboratori						
	Assertività						
	Team Leadership						

100

Punteggio delle competenze

Livello osservato	A	B	C-	C	D-	D	E-	E
Punteggio	2	4	5	6	7	8	9	10

Scala di valutazione	
2,00 - 3,4	Non adeguato
3,5 - 5,4	Parzialmente adeguato
5,5 - 7,4	Adeguato
7,5 - 9,0	Più che adeguato
9,1 - 10,0	Eccellente

Competenza richiesta: in base al profilo di competenze si contrassegnano con una **X** le competenze da valutare

2. Gestione e monitoraggio dell'avanzamento dell'attività

La fase di gestione e monitoraggio dell'attività è finalizzata a monitorare l'andamento dei processi oggetto di valutazione.

E' utile infatti prevedere nel corso dell'anno momenti periodici di riflessione sugli obiettivi raggiunti, su quelli ancora da raggiungere e su eventuali ostacoli o fatti nuovi intervenuti e non presi in considerazione nella fase iniziale di pianificazione.

In particolare, questa fase rende possibile al valutato:

- analizzare l'andamento della propria attività e gli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- monitorare le prestazioni nelle aree in cui sono in corso iniziative di miglioramento;
- mettere a fuoco le esigenze di apprendimento;
- rilevare e discutere con i superiori eventuali problemi che costituiscano causa di demotivazione e di inefficienze;
- segnalare eventuali criticità nella gestione dei processi.

Il valutato potrà chiedere nel corso dell'anno incontri di verifica con il superiore diretto o con il valutatore, per definire di comune accordo il quadro di riferimento dell'andamento dell'ufficio e concordare eventuali azioni gestionali ed organizzative di miglioramento. A seguito della verifica potranno essere apportate variazioni agli obiettivi stabiliti inizialmente, purché sulla base di effettivi cambiamenti esogeni che comportino in particolare la riprogrammazione delle attività da svolgere.

3. Consuntivazione dei risultati e valutazione dell'attività

Le attività che caratterizzano questa fase sono:

- **compilazione**, da parte del valutato, della scheda di valutazione dei risultati conseguiti e **descrizione** dei comportamenti organizzativi più significativi messi in atto nel periodo di valutazione;
- **valutazione**, da parte del valutatore di prima istanza, dei risultati e delle competenze del dirigente valutato;
- **colloquio** sull'esito della valutazione, su richiesta del valutato o anche su iniziativa del valutatore;
- **convalida** della valutazione da parte del Direttore dell'Agenzia.

Il valutato compila, al termine del ciclo di valutazione, la copia della scheda relativa ai risultati conseguiti rispetto a ciascuno degli obiettivi assegnati.

Alla scheda il valutato potrà allegare una relazione sui risultati, contenente ulteriori informazioni che ritenga utile sottoporre al valutatore.

Il valutato potrà inoltre chiedere la riconsiderazione del risultato atteso, nel caso in cui ritenga si siano verificati eventi, non imputabili al proprio operato, che abbiano influenzato in modo significativo l'ottenimento dei risultati stessi, c.d. neutralizzazione.

Il valutatore, sulla base dei dati disponibili e delle eventuali relazioni del valutato e del superiore diretto non valutatore, esprime il grado di valutazione dei risultati.

La valutazione, sia quella riferita ai singoli obiettivi, istituzionali e locali, sia quella complessiva, utilizza la seguente scala a cinque gradi:

GRADO DI VALUTAZIONE

1. NON ADEGUATO

2. PARZIALMENTE ADEGUATO

3. ADEGUATO

4. PIU' CHE ADEGUATO

5. ECCELLENTE

In particolare, la sintesi delle valutazioni attinenti ai singoli obiettivi istituzionali conduce alla valutazione globale dei risultati istituzionali, mentre la sintesi delle valutazioni relative ai singoli obiettivi locali determina la valutazione globale dei risultati locali.

Se la valutazione dei risultati istituzionali sarà positiva cioè di livello almeno adeguato, l'eventuale raggiungimento degli obiettivi locali servirà a migliorare ulteriormente la valutazione finale. Viceversa, il mancato raggiungimento degli obiettivi istituzionali non potrà essere compensato da un'eventuale performance positiva negli obiettivi locali.

Queste due valutazioni danno luogo ad un ulteriore momento di sintesi costituito dalla valutazione complessiva dei risultati.

Al termine del ciclo di valutazione, si procede, oltre alla valutazione dei risultati, alla valutazione delle competenze, che si svolge nel seguente modo, il valutato compila la scheda di rilevazione dei comportamenti descrivendo quelli più significativi posti in atto e che meritano, a suo avviso, di essere portati all'attenzione del valutatore. Una volta compilata, la scheda di descrizione dei comportamenti viene trasmessa al valutatore.

Il valutatore, esaminati i comportamenti descritti dal valutato, esprime la propria valutazione indicando il grado di competenza manifestato, a suo giudizio, dal valutato.

La valutazione delle competenze scaturisce quindi dal confronto dialettico fra valutato e valutatore. Il primo, autovalutandosi, descrive in modo conciso gli episodi comportamentali che giustificherebbero, a suo avviso, l'attribuzione di un determinato livello d'intensità in questa o quella competenza. Può far parte dell'autovalutazione non solo porre in evidenza le azioni di successo, ma anche saper analizzare vicende di segno diverso, ove il successo, se c'è stato, è stato solo parziale e nelle quali sono magari andate deluse le attese stesse del valutato. Un'analisi lucida e sicura di tali casi, che non si sottrae al pungolo dell'autocritica, rivela apertura mentale e tensione a progredire, qualità, tutte queste, tipiche dei capi che hanno spessore intellettuale e morale. Dal canto suo, il valutatore può confermare le asserzioni del valutato o anche modificarle o integrarle sulla base dei dati e degli elementi di cui dispone. Il traguardo della valutazione resta la condivisione dei giudizi, cioè la convergenza progressiva fra autovalutazione ed eterovalutazione, vale a dire la sintonia fra come io valuto me stesso e come l'altro valuta me.

Le competenze per le quali non vi è stata alcuna rilevazione di comportamenti né da parte del valutato, né da parte del valutatore, devono ritenersi non valutabili nel periodo di riferimento e sono quindi ininfluenti ai fini del processo di valutazione, non incidono quindi né favorevolmente, né sfavorevolmente sul meccanismo di calcolo del punteggio delle competenze.

S.I.R.I.O. tende dunque ad evitare qualsiasi forzatura nel processo di valutazione delle competenze ed assume che la completezza di tale valutazione, e cioè la possibilità di valutare tutte le competenze di un determinato profilo dirigenziale, è un obiettivo sicuramente da perseguire nel tempo, ma che, realisticamente, non si può pretendere che venga raggiunto sempre ed ovunque fin dall'inizio, essendo necessaria una fase di maturazione del sistema e di progressiva messa a regime delle condizioni necessarie per darvi attuazione. Ne consegue, che la distanza fisica fra valutatore e valutati ostacola obiettivamente la completezza della valutazione, specie in quelle realtà territoriali nelle quali i valutati sono assai numerosi. In altre parole, la completezza della valutazione ha senso soltanto se ne viene contestualmente assicurata l'aderenza alla realtà. Trascurare queste considerazioni ed esigere in ogni caso una valutazione completa di tutte le competenze, avrebbe come inevitabile conseguenza quella di far precipitare il sistema lungo la china di un astratto perfezionismo, finendo così per riservargli il destino tipico di tanti sistemi di valutazione, che è quello di ridursi ad una somma di adempimenti formali, pressoché privi di concreta utilità per quanto riguarda la reale conoscenza delle situazioni gestionali e la possibilità di

progettare e dare avvio a interventi mirati di miglioramento organizzativo.

Il valutatore compila infine la scheda di valutazione globale dell'attività riportando su di essa la valutazione complessiva sia dei risultati che delle competenze, sulla base dei rispettivi pesi.

La scheda di valutazione deve essere notificata al valutato entro tre mesi dal termine del periodo da valutare. Alla notifica può seguire, su richiesta del valutato o anche su iniziativa del valutatore, un colloquio per la discussione della valutazione, allo scopo di:

- acquisire in contraddittorio il punto di vista del valutato sull'esito della valutazione, anche ai fini di una sua possibile modifica, ove appaia giustificata da nuovi elementi emersi nel colloquio o da una riconsiderazione di quelli già presi in esame;
- riconoscere gli eventuali successi, in modo da assicurarvi continuità ed ottenerne di nuovi;
- discutere il livello di allineamento dell'attività svolta con gli obiettivi previsti e individuare le aree di miglioramento per l'anno successivo;
- analizzare le necessità formative del dirigente e definire eventuali azioni di sviluppo.

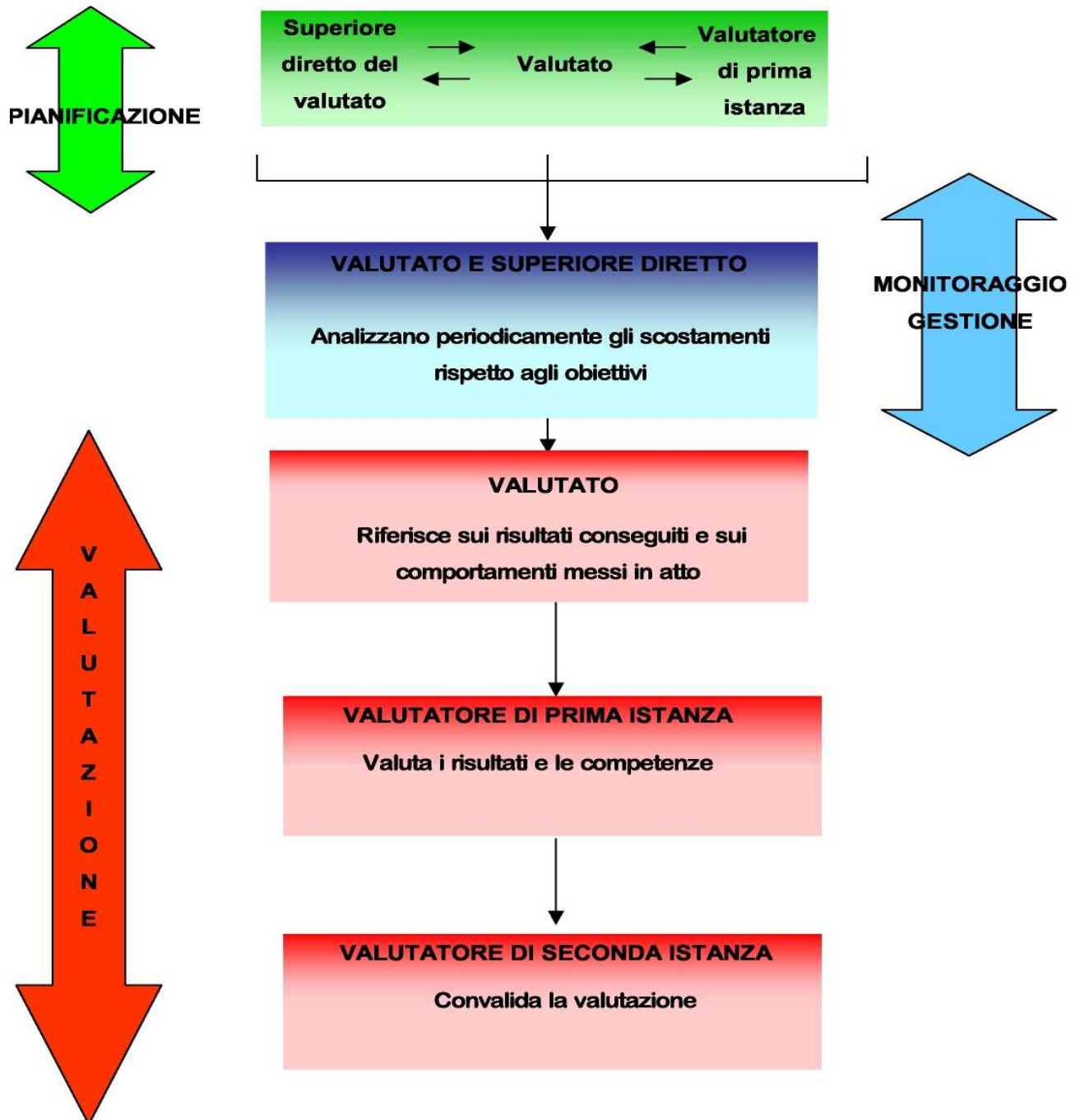
Sulla base anche dell'esito del colloquio, sia il valutato che il valutatore potranno inserire, in un'apposita sezione della scheda di valutazione, eventuali commenti ed osservazioni attinenti alla valutazione dei risultati e delle competenze.

Se il valutatore attribuisce complessivamente alle competenze osservate un livello di inadeguatezza o anche di parziale inadeguatezza, il valutato può chiedere una verifica delle proprie capacità da parte di soggetti esterni specializzati in attività di valutazione. Il costo delle verifiche richieste dai valutati è a carico dell'Agenzia che individua a tal fine, con apposita gara, una società di comprovata esperienza e di indiscusso prestigio nel campo della valutazione manageriale. Insieme alla verifica può anche essere prevista la definizione di un percorso di sviluppo individuale per il dirigente valutato.

La documentazione fin qui descritta, ossia la scheda di valutazione, relazione sui risultati ed eventuale report degli esperti di valutazione manageriale, va trasmessa per la convalida al valutatore di seconda istanza, il Direttore dell'Agenzia, il quale compila il relativo modello e restituisce il tutto al valutatore di prima istanza, che provvede a darne notifica al valutato. Nel caso in cui ritenga di dover modificare il giudizio di prima istanza, il valutatore di seconda istanza dovrà opportunamente

ricompilare le sezioni della scheda di valutazione che richiedono, a suo avviso, una revisione. Sempre in caso di modifica della valutazione di prima istanza, il valutato può chiedere un colloquio per la discussione della valutazione finale.⁹⁵

DINAMICA DEI RUOLI COINVOLTI NEL PROCESSO DI VALUTAZIONE



⁹⁵Cfr. Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.

4.3.3 Il risultati ottenuti in seguito all'utilizzo del sistema S.I.R.I.O.

Al fine di verificare i miglioramenti apportati dal sistema S.I.R.I.O. al modello di valutazione dei risultati ottenuti dai dirigenti, si analizza un campione di essi utilizzando i dati attribuiti dal sistema di valutazione dell'Agenzia delle Entrate, prendendo i risultati assegnati ai dirigenti di 80 uffici locali dal 2000 al 2008.

Analisi viene svolta su un campione di 80 su circa 1300 dirigenti operanti nelle varie strutture dell'Agenzia delle Entrate.

Dal 2000 al 2008 si prendono in esame gli esiti della valutazione dei dirigenti ottenuta con l'utilizzo dei sistemi SI.VA.D. e S.I.R.I.O. e si valuta se si verifica tra i suddetti, un aumento delle loro performance nei confronti degli obiettivi posti dal sistema di valutazione.

Se così risulta, si potrà dedurre che l'introduzione del sistema S.I.R.I.O., essendo teso a far convergere sempre più i risultati dell'amministrazione verso agli obiettivi impartiti dal Ministero dell'Economia, ha contribuito a rendere più efficace, armonica e trasparente, l'operato dell'Amministrazione Finanziaria contribuendo così dirigerla verso la mission del D.Lgs. N.300/99; quest'ultimo sancendo la separazione dei poteri di indirizzo politico, attribuiti al Ministero, dai poteri di gestione attribuiti ai dirigenti dell'Ag. Entrate, si proponeva di perseguire una maggiore autonomia ed efficacia dell'azione dei dirigenti.

Riguardo alla valutazione in oggetto, si chiarisce che i numeri progressivi indicati nella prima colonna, corrispondono a dirigenti assegnati ad uffici locali, e che la corrispondente numerazione non è ordinata in modo crescente perché l'agenzia ha assegnato loro i numeri prendendo come riferimento le iniziali del cognome dei dirigenti, e li ha ordinati a seconda della regione in cui questi ultimi sono assegnati. Come già precedentemente anticipato nel capitolo relativo alla metodologia della ricerca, la scelta è stata effettuata prendendo in esami gli uffici con volumi di lavoro omogenei, informazione che solo chi conosce l'Agenzia meticolosamente può effettuare. Per questo è stata necessaria una maggiore discrezionalità da parte dell'Agenzia delle Entrate nella scelta dei soggetti che rendessero l'analisi più trasparente ed equilibrata possibile. Inoltre si chiarisce che l'ordine in cui sono espressi i giudizi non altera la valutazione, che viene effettuata su base annua, in funzione dei giudizi ricevuti dai singoli dirigenti.

Giudizio relativo alla VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEI RISULTATI

n°	SIVAD		SIRIO						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
2	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	più che adeguato
3	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato
101	più che adeguato	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	più che adeguato	parzialmente adeguato	adeguato	più che adeguato
8	adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	più che adeguato	eccellente	eccellente	più che adeguato
10	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
14	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
15	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente
18	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
111	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	più che adeguato
21	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	eccellente
145	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	adeguato	adeguato	più che adeguato
26	adeguato	più che adeguato	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato
27	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato
30	adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	eccellente
36	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	adeguato	più che adeguato
37	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente
41	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente
42	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	eccellente
43	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
47	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	adeguato	adeguato	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato
48	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	eccellente	adeguato
50	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	adeguato	eccellente
52	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	più che adeguato
56	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	più che adeguato	più che adeguato
58	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	eccellente	più che adeguato	eccellente	eccellente	più che adeguato	eccellente
172	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	eccellente	adeguato	più che adeguato	adeguato	più che adeguato
63	adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato	più che adeguato

La valutazione degli 80 dirigenti ottenuta negli anni dal 2000 al 2008

ANNO 2000

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	1
B	0
C	21
D	49
E	9

ANNO 2001

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	4
D	74
E	2

ANNO 2002

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	10
D	41
E	29

ANNO 2003

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	6
D	48
E	26

ANNO 2004

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	8
D	44
E	28

ANNO 2005

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	12
D	44
E	24

ANNO 2006

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	1
C	9
D	42
E	28

ANNO 2007

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	12
D	42
E	26

ANNO 2008

GRADO DI VALUTAZIONE	NUMERO DIRIGENTI
A	0
B	0
C	5
D	58
E	17

Si utilizzano le valutazioni attribuite dal sistema di valutazione utilizzato dall’Agenzia delle Entrate prendendo i risultati attribuiti ai dirigenti di 80 uffici locali, dal 2000 al 2008.

Con n indicheremo gli anni dal 2000 al 2008, quindi al posto di n sostituiamo i numeri da 0 a 8; quindi $n=(0,1,2,3,4,5,6,7,8)$

Le valutazioni sono espresse con le lettere A,B,C,D,E. Ogni lettera corrisponde al seguente giudizio: A=Non Adeguato; B=Parzialmente Adeg.; C=Adeguato; D=Più che Adeg.; E=Eccellente

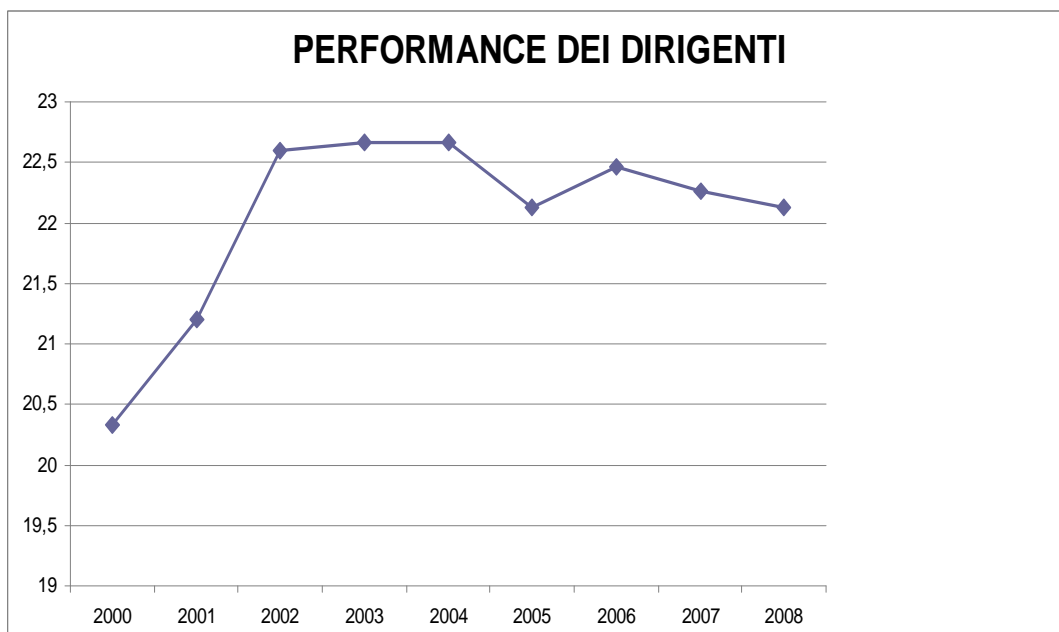
Per esigenze di analisi dei dati, attribuendo ad una valutazione maggiore un maggiore grado di efficienza raggiunto dal dirigente, assoceremo ad ogni giudizio un numero crescente, ed in particolare: A=1;B=2; C=3; D=4;E=5

Per ogni anno di valutazione calcoleremo la media ponderata tra le varie valutazioni attribuite agli 80 dirigenti, calcolato nel seguente modo:

$$M.p.n.=NAn*1+ NBn*2+ NCn*3+ NDn*4+ NEn*5/1+2+3+4+5$$

ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valutazione media	20,333	21,2	22,6	22,666	22,666	22,133	22,466	22,266	22,133

$Yn=M.p.n.-M.p.o./M.p.o. n=> 0 \text{ a } 8$ Y= Aumento della qualità delle performance dei dirigenti valutati negli anni dal 2000 al 2008.



A tal riguardo l’analisi svolta su un campione di 80 dirigenti scelti tra i 1300 operanti nell’Agenzia delle Entrate dimostra che dal 2002, anno in cui è stato introdotto il sistema di valutazione S.I.R.I.O., si è assistito ad un considerevole aumento delle performance raggiunte dai dirigenti, che si sono attestate su quei

livelli a meno di una fisiologica flessione che si è verificata negli anni 2005 e 2008. Tale dato è una ulteriore prova che una guida attenta e stimolante come quella offerta dal modello delle competenze, contribuisce a far esprimere una maggiore qualità da parte dei dirigenti nell'espletamento dei loro compiti di guida degli uffici a loro assegnati; qualità che si manifesta nell'aumento delle performance raggiunte. In seguito all'introduzione del sistema S.I.R.I.O. e quindi alla successiva verifica di caratteristiche delle competenze come capacità di leadership, di persuasività, di equilibrio, di trasferimento del sapere, rispetto al mero seppur necessario perseguimento degli obiettivi istituzionali come accadeva per il sistema S.I.V.A.D., la qualità delle performance dei dirigenti valutati, come dimostra questa analisi, aumenta, in quanto vengono continuamente sollecitate dinamiche comportamentali necessarie per l'esercizio efficace dell'azione dirigenziale rientranti tra gli obiettivi della valutazione. Ne consegue che l'aumento del ruolo attribuito dal D.Lgs. N.165/01 ai dirigenti attraverso una maggiore importanza esercitata da essi nella gestione del personale e delle risorse economiche ha trovato continuità nelle innovazioni introdotte dall'Agenzia delle Entrate aumentando, attraverso l'utilizzo del sistema S.I.R.I.O., la convergenza dell'operato dei valutati verso gli obiettivi posti dai valutatori, individuando quest'ultima come la strada maestra verso un più efficace ed efficiente svolgimento dei loro compiti istituzionali.

Capitolo 5. Considerazioni finali

La riforma dei controlli implica un forte orientamento delle amministrazioni ai risultati e l'introduzione di criteri di responsabilità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa con il riconoscimento della piena autonomia del manager nel perseguimento degli obiettivi definiti dall'autorità politica.

La centralità dell'attività valutativa emerge dal disposto normativo del D.Lgs. N.286/99 che, inserendo espressamente la valutazione dei dirigenti tra le tipologie di controlli interni, gli ha conferito un ruolo autonomo e rilevante nell'ambito della verifica dell'attività amministrativa.

Di qui, la necessità di tracciare un sistema amministrativo flessibile, in cui i dirigenti costituiscono la risorsa chiave e risultino i principali responsabili della valorizzazione delle risorse assegnate nonché dei risultati ottenuti.⁹⁶

Il presente lavoro, è bene ribadirlo, si è svolto tenendo presente che la nostra analisi si sviluppa nell'ambito di un approccio interdipendente, dove siamo in presenza di un'azienda in cui le conoscenze e il potere decisionale non sono concentrati in un'unica persona, dove la struttura si conforma alla strategia, che a sua volta viene da quest'ultima influenzata. La strategia di domani sarà il prodotto dell'attuale struttura e delle persone che hanno recepito e rielaborato gli stimoli provenienti dall'esterno. E' proprio in questo ambiente che la P.A. italiana si identifica e sviluppa gli strumenti funzionali alle proprie valutazioni.⁹⁷

In tale contesto, la valutazione dei dirigenti avviene grazie al sistema S.I.R.I.O. un sistema misto basato sulla valutazione dei risultati cioè del conseguimento degli obiettivi assegnati al singolo dirigente, e sulla valutazione delle competenze organizzative, cioè delle qualità individuali che determinano i comportamenti organizzativi da cui dipendono a loro volta i risultati.

Il nuovo sistema di valutazione risponde all'obiettivo di spingere il dirigente a non concentrarsi esclusivamente sulla realizzazione degli obiettivi assegnati al suo ufficio. L'Agenzia delle Entrate dunque con il sistema S.I.R.I.O., soprattutto per quanto riguarda la valutazione dei risultati, mira ad evitare l'appiattimento emerso, sia nei casi nei quali gli obiettivi assegnati ai dirigenti si esauriscono negli obiettivi di produzione indicati, sia nei casi nei quali prevede la misura delle risorse utilizzate come unico criterio di valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

⁹⁶Cfr. Torchia L., 2000. La responsabilità dirigenziale. Cedam, Padova.

⁹⁷ Cfr. Costa. G., Gianecchini M., 2005. Risorse umane persone, relazioni e valore. Mc Graw-Hill, Milano.

Con l'introduzione delle competenze si è voluto valutare l'attività non in sé, ma attraverso appunto i comportamenti organizzativi in cui essa si rende osservabile e che il dirigente pone in essere per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Va sottolineato che nel nuovo sistema le qualità individuali non sono delineate in astratto ma sono costruite sulle specifiche missioni e sulle caratteristiche funzionali dell'organizzazione in cui i dirigenti sono chiamati ad operare.

Nonostante questi importanti passi avanti, bisogna registrare che, un sistema che valuta le competenze è più complesso di un altro che non le valuta, ma questo non basta per ritenere che il secondo sia preferibile al primo. Infatti risulta complicato oggettivare i giudizi riguardanti le competenze, cioè superare lo stadio delle formulazioni vaghe e riuscire a declinarne con chiarezza e precisione il significato e verificare la corrispondenza di tali giudizi con la realtà. Di qui ne deriva che la valutazione delle competenze scaturisce dal confronto dialettico fra valutato e valutatore dove il primo, autovalutandosi, descrive gli episodi comportamentali che giustificerebbero, a suo avviso, l'attribuzione di un determinato livello d'intensità in questa o quella competenza. Può far parte dell'autovalutazione non solo porre in evidenza le azioni di successo, ma anche saper analizzare vicende di segno diverso, ove il successo, se c'è stato, è stato solo parziale e nelle quali sono magari andate deluse le attese stesse del valutato. Un'analisi lucida e sicura di tali casi, che non si sottrae al pungolo dell'autocritica, rivela apertura mentale e tensione a progredire, qualità, tutte queste, tipiche dei capi che hanno spessore intellettuale e morale. In merito alla valutazione dei propri comportamenti espressa dal valutato, essa rappresenta un passo in avanti rispetto alle classiche procedure che contrappongono valutatore e valutato, ma allo stesso tempo non garantisce la piena terzietà del giudizio appunto espresso dal valutato sul proprio operato.

Il valutatore dal canto suo, può confermare le asserzioni del valutato o anche modificarle o integrarle sulla base dei dati e degli elementi di cui dispone ma il traguardo della valutazione resta la condivisione dei giudizi, cioè la convergenza progressiva fra autovalutazione ed eterovalutazione, vale a dire la sintonia fra come io valuto me stesso e come l'altro valuta me.

Il sistema S.I.R.I.O. tende dunque ad evitare qualsiasi forzatura nel processo di valutazione delle competenze ed assume che la completezza di tale valutazione, e cioè la possibilità di valutare tutte le competenze di un determinato profilo dirigenziale, è un obiettivo sicuramente da perseguire nel tempo, ma che, realisticamente, non si può pretendere che venga raggiunto sempre e dovunque fin

dall'inizio, essendo necessaria una fase di maturazione del sistema e di progressiva messa a regime delle condizioni necessarie per darvi attuazione.

A tal riguardo l'analisi svolta su un campione di 80 dirigenti scelti tra i circa 1300 operanti nell'Agenzia delle Entrate dimostra che dal 2002, anno in cui è stato introdotto il sistema di valutazione S.I.R.I.O., si è assistito ad un considerevole aumento delle performance raggiunte dai dirigenti, che si sono attestate su quei livelli a meno di una fisiologica flessione, a mio modestissimo parere trascurabile, in quanto probabilmente legata alla congiuntura economica che rende difficile prevedere, con assoluta certezza, i valori reddituali su cui l'amministrazione doveva procedere con la sua prevalente azione di controllo e contrasto all'evasione fiscale.

Come già detto in precedenza durante la nostra analisi, produrrà conseguenze importanti sulla valutazione della dirigenza e quindi sui risultati derivanti dall'applicazione del sistema S.I.R.I.O., il D.Lgs. N.150 del 2009; questa norma, meglio conosciuta come Riforma Brunetta, è un provvedimento di grande rilevanza destinato a segnare un punto di svolta nella storia della Pubblica Amministrazione del nostro Paese; le disposizioni del suddetto decreto sono finalizzate prevalentemente alla valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, al rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza. L'insieme di queste disposizioni mirano a premiare le prestazioni meritevoli, e nel contempo cercano di limitare in modo significativo le forme trattamento economico accessorio.⁹⁸

Nell'ottica della valorizzazione delle eccellenze, si deve prevedere che solo ad un numero limitato di dirigenti può essere attribuita la misura massima del trattamento economico accessorio collegato alla valutazione dei risultati raggiunti. Vengono previste dal legislatore, per tutte le amministrazioni pubbliche, forme di differenziazione della valutazione del personale, compreso anche quello con incarichi dirigenziali. Essa avviene suddividendo il personale in tre diverse fasce.

Nella fascia più alta viene collocato il 25% dei dirigenti e ad essi spetta l'attribuzione del 50% delle risorse destinate all'incentivazione; nella fascia intermedia viene collocato il 50% dei dirigenti e ad essi spetta l'attribuzione del 50% delle restanti risorse; nella fascia bassa invece, viene collocato il 25% dei dirigenti e ad essi non spetta l'attribuzione di alcuna risorsa.

Dalla formula usata dal legislatore sembra si debba trarre la conclusione che, la determinazione concreta della misura dell'indennità di risultato spettante in concreto

⁹⁸Cfr. Silvestro C., 2009. La riforma Brunetta del pubblico impiego. Dike Giuridica Editrice, Roma.

ai dirigenti, dipende dal collocamento nelle fasce appena indicate, con la conseguenza che circa il 25% dei dirigenti potrebbe non ricevere l'indennità di risultato.

In tal modo il legislatore vuole porre un argine insuperabile, all'appiattimento ed allo slittamento verso l'alto delle valutazioni dei dirigenti, con comportava l'attribuzione a tutti o alla gran parte, del punteggio massimo.⁹⁹ Le novità introdotte vanno nella direzione decisamente opposta a quella che prevede l'erogazione "a pioggia" delle indennità di produttività sulla base di criteri automatici; a tal riguardo sarà interessante analizzare come l'Agenzia delle Entrate affronterà questa nuova sfida visto che finora, benché analizza le performance con strumenti efficienti, all'avanguardia rispetto a quelli utilizzati dalle altre Pubbliche Amministrazioni, si tende a valutare per premiare il dirigente che raggiunge determinati standard, senza prevedere metodi di esclusione dei meritevoli dalla distribuzione dei premi destinati a chi raggiungesse gli obiettivi.

La valutazione della dirigenza dunque, deve intendersi non come una semplice verifica del processo organizzativo, ma come un elemento determinante di tutto il processo di gestione e sviluppo delle risorse umane. Difatti, poiché nella Pubblica Amministrazione si è passati da un'organizzazione del lavoro che si basa su specializzazione delle funzioni e su definizione dei livelli gerarchici dotati di potere decisionale, ad una struttura organizzativa basata sul metodo del lavoro per processi e dello sviluppo delle risorse umane, la valutazione delle performance dei dirigenti costituisce l'elemento cardine dei controlli interni per migliorare sia le prestazioni individuali, sia quelle dell'amministrazione nel suo complesso. Un modello di valutazione della dirigenza si deve porre l'obiettivo di essere perfettamente integrato con le logiche di programmazione e controllo dell'ente e, contemporaneamente, di realizzare uno strumento efficace di gestione e sviluppo delle risorse umane,¹⁰⁰ secondo criteri di trasparenza delle regole del sistema stesso e del rapporto tra valutatore e valutato, di oggettività intesa nel senso di evitare giudizi soggettivi e di equità, in quanto l'univocità delle regole assicura uniformità nella valutazione. Tale sistema deve considerare sia le competenze organizzative dei dirigenti sia i risultati conseguiti, al fine di favorire un sistema integrato di valutazione inteso a superare la formalizzazione di meri dati quantitativi finalizzati ad erogare indennità economiche. I sistemi di valutazione hanno successo laddove l'organizzazione pubblica riesce a comprendere, in relazione alle nuove esigenze, l'importanza delle competenze e della

⁹⁹Cfr. Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.

¹⁰⁰Cfr. Druker P., 1999. Le sfide del Management del XXI secolo. Franco Angeli, Milano.

responsabilità secondo una nuova ottica; la competenza non deve essere orientata soltanto su chi compete fare che cosa, e come individua agenti, oggetti e procedimenti, ma deve richiamare il saper fare dei soggetti e il come fare dei processi. La responsabilità non deve implicare soltanto il dovere di agire e il poter essere chiamato a rispondere per la violazione dei doveri d'ufficio, ma si declina come responsabilità professionale, sanzionata all'interno della valutazione dei risultati e delle relative conseguenze sulla remunerazione e sul mantenimento dell'incarico.¹⁰¹

E' questo l'obiettivo del sistema di valutazione della dirigenza S.I.R.I.O. che ha come scopo quello di armonizzare il sistema di controllo gestionale con quello di sviluppo manageriale, contribuendo al perseguimento degli obiettivi voluti con l'introduzione del modello di "Amministrazione per Agenzie", basato sulla separazione dei compiti di indirizzo, monitoraggio e vigilanza attribuite al Ministro dell'Economia, dalle responsabilità gestionali devolute invece alle agenzie fiscali, in modo da poter verificare la convergenza tra i comportamenti dei dirigenti e gli obiettivi ministeriali. L'efficacia del sistema di valutazione S.I.R.I.O. è testimoniata anche dalla volontà dell'amministrazione fiscale di applicare l'approccio per competenze anche al restante personale, nella consapevolezza che un sistema di valutazione interno serio e oggettivo, condiviso dalle rappresentanze dei lavoratori, possa aprire prospettive di autentica evoluzione professionale.

¹⁰¹Cfr. Albano P., Carapella B., 2003. La valutazione della dirigenza. Principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche. Franco Angeli, Milano.

BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi P., 1996. Incentivi e produttività nelle aziende sanitarie. Cedam, Padova.
- Agenzia delle Entrate, 2005. S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti, Roma.
- Albano P., Carapella B., 2003. La valutazione della dirigenza. Principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche. Franco Angeli, Milano.
- Amendolito F., Caputo A., 2007. La riforma della dirigenza pubblica: analisi della disciplina della dirigenza pubblica alla luce delle più recenti modifiche normative. Cacucci, Bari.
- Anselmi L., 1995. Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Giappichelli, Torino.
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovannelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M., 1997. Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Maggioli Editore, Rimini.
- Audit Commission, 1989. More equal than Others: the chief executive in local government. London, Audit commission.
- Azione G., Dente B., 1999. Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Etas, Roma.
- Bianco A., 2009. Guida pratica alla Riforma Brunetta. Il sole 24 ore s.p.a., Milano.
- Borgonovi E., 1984. Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche. Giuffrè, Milano.
- Borgonovi E., 2005. Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea, Milano.
- Carinci F., Mainardi S., 2004. La dirigenza nelle amministrazioni pubbliche. Giuffrè, Milano.
- Cerese P. F., 1999. La nuova dirigenza pubblica. Carocci, Roma.
- Chapman R.A., 1984. Leadership in the British Civil Service. Beckenham. Croom Helm.
- Corbetta P., 1999. Metodologia e tecniche della ricerca sociale. Il Mulino, Bologna.
- Corbetta P., 2003. La ricerca sociale: metodologia e tecniche. I paradigmi riferimento. Il Mulino, Bologna.
- Costa. G., Giannecchini M., 2005. Risorse umane persone, relazioni e valore. Mc Graw-Hill, Milano.
- D'Alberti M., 1990. La dirigenza pubblica. Il Mulino, Bologna.

- D'Alessio G., 1999. La nuova dirigenza pubblica. Philos, Roma.
- D'Orta C., Meoli C., 1994. La riforma della dirigenza pubblica. Cedam, Padova.
- Del vecchio M., 2001. Dirigere e governare le pubbliche amministrazioni. Egea, Milano.
- Della Rocca G., Veneziano V., 2004. La valutazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. ESI, Napoli.
- Druker P., 1999. Le sfide del Management del XXI secolo. Franco Angeli, Milano.
- Farneti G., Vagnoni E., 1997. I controlli nelle pubbliche amministrazioni. Maggioli Editore, Rimini.
- Ferrero G., 1966. La valutazione economica del capitale d'impresa. Giuffrè, Milano.
- Frassetto G. F., 2003. Organizzare per competere: cambiamento e apprendimento, Giappichelli Editore, Torino.
- Giovannetti R., Ruffini R., 2007. La direzione del personale nelle P.A.. Ipsoa, Milano.
- Giusepponi K., 2003. L'evoluzione del controllo di gestione nelle realtà pubbliche non profit. Sistemi Editoriali, Pozzuoli(NA).
- Grandi R., 2001. La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi. Carocci Editore, Roma.
- Hinna L., 2002. Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno. Cedam, Padova.
- Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., 2006. Economia delle aziende pubbliche. Mc.Graw-Hill, Milano.
- Lacava C., Vecchi G., 1995. L'amministrazione nell'XI legislatura, in Riformare la Pubblica Amministrazione. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Maciotti M.I., 1997. La ricerca qualitativa nelle scienze sociali. Monduzzi, Bologna.
- Marradi A., 1980. Concetti e metodo per la ricerca sociale. La Giuntina, Firenze.
- Matteuzzi Mazzoni L., Paletta A., 2006. Economia e management delle aziende pubbliche. Clueb, Bologna.
- Mele R., 2003. Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici tra regolamentazione e mercato. Cedam, Padova.
- Mele R., Storlazzi A., 2006. Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Cedam, Padova.
- Montesperelli P., 1998. L'intervista ermeneutica. Franco Angeli, Milano.
- Mussari R., 1994. Il management delle aziende pubbliche. Cedam, Padova.
- Nachmias D., Nachmias C., 1992. Research methods in the social sciences. St. Martin,

New York.

Osborne D., Gabler T., 1995. *Dirigere e governare*. Garzanti, Milano.

Pollit C., Bouckaert G., 2002. *La riforma del management pubblico*. Università Bocconi, Milano.

Ponzo S., 2007. *Studiare la realtà aziendale con il metodo dei casi: il ruolo delle best practices nell'economia delle amministrazioni pubbliche*, in Ferraris Franceschi R. (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*. Edizioni Plus, Pisa.

Ricolfi L., 1997. *La ricerca qualitativa*. La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Rebora G., 1995. *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*. Guerini e Associati, Milano.

Ruffini R., 2004. *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*. De Agostini, Roma.

Schlitzer E.F., 2002. *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*. Giuffrè, Milano.

Sgroi E., 2005. *La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia*. Edizioni SSPA, Roma.

Silvestro C., 2009. *La riforma Brunetta del pubblico impiego*. Dike Giuridica Editrice, Roma.

Stodgill R. M., 1974. *Handbook of Leadership: a survey of theory and research*, Macmillan Publishing.

Torchia L., 2000. *La responsabilità dirigenziale*. Cedam, Padova.

Yin R.K., 2005. *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*. Armando Editore, Roma.