



Economia Aziendale Online

Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

Il Management pubblico locale

Marisa Maione

Pavia, December 2010

N. 4/2010

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Electronic ISSN 2038-5498
Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

Il Management pubblico locale

Marisa Maione

Abstract

The present paper intends to underline, without any pretension to be exhaustive, some peculiar aspects of the Local public Management and to report on the results of some searches on such matter. The study has been conducted through the bibliographical analysis, and in the specific one, also of articles and sites internet, to pick up the information document them useful to the search. After the introduction of the management concept a short analysis of the regulation is proposed. The paper examines the reform of the public management to the light of the paradigm of the New Public Management and his evolution in the paradigm of the Public Governance. The managerial competences and the role of the public management are recapitulated.

Through the theory of the Public Service Motivation (Psm), the essential elements to the public management to motivate and to involve the personnel are underlined. Analysis continues with the peculiarities of the management evaluation system, of that for the attribution of the charges and to conclude some retributive system. The working paper is completed with a reflection that wants to be an exhortation to change the culture of public administrations, in the interest of the citizens.

Abstract

Il presente lavoro intende evidenziare, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni aspetti peculiari del Management Pubblico Locale e riferire sui risultati di alcune ricerche su tale argomento. Lo studio è stato condotto attraverso l'analisi bibliografica, e nello specifico, anche di articoli e siti internet, per raccogliere le informazioni documentali utili alla ricerca. Dopo l'introduzione del concetto di management viene proposta una succinta analisi della normativa di riferimento. Si esamina la riforma della dirigenza pubblica alla luce del paradigma della New Public Management e della sua evoluzione nel paradigma della Public Governance. Vengono riepilogate le competenze manageriali e il ruolo del management pubblico. Si sottolineano, attraverso la teoria della «motivazione per il lavoro pubblico», gli elementi indispensabili per il management pubblico al fine di motivare e coinvolgere il personale. L'analisi prosegue rilevando le peculiarità del sistema di valutazione dei dirigenti, di quello per l'attribuzione degli incarichi e per concludere del sistema retributivo. Il lavoro viene ultimato con una riflessione che vuole esse un'esortazione alla cultura per innovare, nell'interesse dei cittadini, i processi delle amministrazioni pubbliche.

1 – Introduzione

Il termine “*management*” deriva dal verbo inglese *to manage* (in italiano gestire, esercitare il controllo, dirigere), e quindi, intuitivamente, designa il gruppo di persone che controlla o dirige un'organizzazione, un ente, un'impresa e quindi significa direzione. Management è preferito a direzione in quanto (a parte la moda) il concetto sotteso è, in realtà, più ampio; infatti, oltre alle persone comprende anche i valori incorporati in queste. E' riferibile sia all'ambito privato sia pubblico. Nel privato può indicare sia il Consiglio di Amministrazione o C.d.A., che il gruppo di-

rigente di un'impresa (C.d.A più gli alti dirigenti). In ambito pubblico il management può correttamente indicare l'organo amministrativo di governo di un qualsiasi ente. Nel privato il termine è abusato se in suo luogo possiamo usare Consiglio di amministrazione, mentre l'uso nel pubblico è più idoneo e puntuale (es. il management del tal ente pubblico).

Nelle organizzazioni pubbliche, così come in quelle private, il soggetto responsabile della direzione delle stesse ha il diritto-dovere di compiere scelte di organizzazione, in altre parole di configurazione della macro e della micro struttura organizzativa a seconda del ruolo, che permettano di indirizzare i comporta-

menti dei prestatori di lavoro in modo efficace e coerente con gli obiettivi aziendali.

La gestione degli Enti locali secondo criteri di managerialità rappresenta una sfida di grande interesse e quanto mai attuale per il nostro Paese.

Infatti, con il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 197 del 31 ottobre 2009 si è data attuazione all'articolo 6 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 2009, con il quale sono stati definiti moderni principi/criteri in materia di dirigenza pubblica.

La norma appena emanata è finalizzata a modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo.

Appare evidente che le spinte provenienti dalla società stanno mettendo in discussione il modo di essere e di agire pubblico in maniera radicale.

Da un contesto caratterizzato dall'accettazione quasi passiva dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione, siamo passati a una rinnovata coscienza della collettività locale che stimola al cambiamento.

È in questo contesto di rapida trasformazione che muove il presente Lavoro che, senza alcuna pretesa di esaustività, si propone di illustrare alcuni aspetti caratteristici del Management Pubblico Locale.

2 – La normativa

E' doveroso premettere che nel paese mentre scrivo, come accennato nell'introduzione, tira aria di grandi riforme. Ma è risaputo che le vere riforme richiedono tempi non brevi, che le amministrazioni pubbliche risentono enormemente dei tentennamenti della politica e del clima generale delle relazioni sindacali, che la valutazione deve essere accompagnata da precise tecniche di gestione ed organizzazione (come ad esempio contabilità analitica per centri di costo, preciso affidamento di responsabilità gestionali ai dirigenti, controlli di gestione, ecc.), che i risultati della valutazione devono ripercuotersi in maniera equa e condi-

visa sulle comunità di lavoro organizzate. Perciò credo che, a riflettere in buona fede sull'esperienza finora fatta, nessun conoscitore di cose italiane può sostenere che si siano verificate sinora, in misura accettabile, tutte le condizioni necessarie a far decollare un sistema di valutazione della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche.

Con la Legge quadro sul pubblico impiego n. 93/83, il sistema di contrattazione collettiva diventa lo strumento di regolamentazione di alcune materie non espressamente riservate alla legge.

Alcuni segmenti della disciplina del pubblico impiego (es. il trattamento economico e le disposizioni in materia di stato giuridico degli impiegati) vengono demandati ad accordi nazionali di lavoro, stipulati tra amministrazioni ed organizzazioni sindacali e recepiti in decreti del Presidente della Repubblica.

La Legge n. 421/92 "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale" avvia il processo di privatizzazione del pubblico impiego.

Approvata con finalità di contenimento della spesa pubblica e risanamento della finanza pubblica, la delega detta i principi per la riforma del pubblico impiego. I principi ispiratori della prima riforma del Pubblico Impiego (Legge 29 del 1993) sono:

- Riorganizzazione e razionalizzazione della P.A. - trasparenza, qualità dei servizi, rapporti con i cittadini.
- Privatizzazione del rapporto di lavoro
- Individuazione nell'ARAN del soggetto competente per la stipula dei contratti per la Parte Pubblica, dei Comparti e delle aree.
- Applicazione della disciplina della contrattazione collettiva.
- Modello del dialogo sociale (Relazioni sindacali).
- Individuazione della rappresentatività e rappresentanza delle OO.SS.
- Ruolo di centralità della Dirigenza

Relativamente alla dirigenza tra gli obiettivi della Legge 29 del 1993, della Legge 59 del 1997 e del D. lgs. 165 del 2001 ce ne sono tre che assumono qui una precipua rilevanza giuridico organizzativa: il principio della distinzione dei poteri tra politica e dirigenza (art. 4 d. lgs. n. 165/2001); il principio di funzionalità, che si concretizza nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2, lett. a, del d. lgs. n. 165/2001; ma. v. anche art. 1 del d. lgs. n. 286/1999); il principio della "gestione privatistica", secondo cui "gli organi preposti alla gestione" assumono le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro "con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5 comma 2, del d. lgs. n. 165/2001).

Dalla coerente articolazione di questi principi deriva che “*ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*” (art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001). A questa ampia attribuzione di poteri consegue che i dirigenti “*sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*” (così recita la norma appena citata). Non si può non vedere in questa interazione di principi e di norme una forte coerenza concettuale e regolativa: i dirigenti, organi di gestione che operano con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro e sono tenuti a perseguire l’obiettivo generale dell’economicità dell’organizzazione amministrativa, incarnano nell’amministrazione pubblica la “*funzione imprenditoriale*”, intesa come funzione gestionale.

Per questo ad essi deve essere applicato il fondamentale principio costituzionale secondo cui “*l’iniziativa economica privata.. non può esplicarsi se non con l’assunzione dei corrispondenti oneri*”, intendendo per oneri essenzialmente l’assunzione del rischio nella realizzazione della propria attività.

3 – Dal New Public Management al Public Governance

Come evidenziato in precedenza, il punto di partenza della riforma della dirigenza pubblica è costituito dal riconoscimento che la complessità sociale impone una differenziazione tra compiti politici e compiti amministrativi. In tal senso, l’opportunità della separazione è data dall’esigenza di una maggiore specializzazione dei compiti e delle competenze per sviluppare al meglio i problemi collettivi.

Da un punto di vista pratico, la demarcazione tra sfera politica e sfera amministrativa delinea un modello organizzativo caratterizzato:

- dalla divisione dei compiti tra gli organismi politici e quelli degli apparati amministrativi, fondata sulla diversità delle forme di legittimazione;
- dalla separazione organizzativa tra i due livelli.

La prima caratteristica si basa, dunque, sulle diverse forme di legittimazione che distinguono politica ed amministrazione. Da questo punto di vista, la funzione principale degli organi politici non è quella di dirigere le organizzazioni amministrative, ma di interpretare ed affrontare, con adeguate politiche, i problemi della collettività da cui hanno ricevuto, tramite il meccanismo elettorale, il loro mandato.

Diversamente, gli organi amministrativi hanno il compito di garantire l’efficacia delle politiche, sulla base di una legittimazione basata sulle capacità professionali.

La seconda caratteristica del modello, invece, consiste in una separazione organizzativa tra i due ambiti.

Per quanto riguarda, invece, il versante amministrativo, gli interventi di riforma sono stati finalizzati ad avvicinare l’attività pubblica alle pratiche del settore privato. In particolare, il cambiamento, che si è ispirato alle idee del “New Public Management” (in sigla NPM), tende a de-burocratizzare il sistema gestionale pubblico per migliorare la realizzazione dei compiti delle organizzazioni amministrative. Sulla base di questi criteri, le strutture pubbliche potrebbero perseguire migliori livelli di economicità, efficienza ed efficacia nella gestione dell’attività amministrativa, attraverso una riduzione ed un appiattimento delle organizzazioni amministrative.

Secondo il paradigma del NPM, definibile come uno stile di gestione del settore pubblico, occorre trasporre le logiche di mercato nei processi pubblici. Pertanto, è necessario, in primo luogo, ridurre le dimensioni delle amministrazioni per renderle più snelle (attraverso processi di *privatizzazione* ed *esternalizzazione*, basati sulla logica del *core business*).

In secondo luogo, diviene di fondamentale importanza contenere il più possibile i costi della macchina pubblica e, preliminarmente, misurarli (introduzione della *contabilità economico patrimoniale* e dei *sistemi di programmazione e controllo di gestione* – che analizza le modalità di reperimento delle risorse e del loro impiego – e di *controllo strategico* – che analizza il c.d. *outcome*, vale a dire il grado di soddisfazione dei bisogni della collettività). Inoltre, è assolutamente necessario migliorare le relazioni dell’ente, sia al suo interno (attraverso un’attenta gestione del personale), sia verso l’ambiente esterno (cittadini-clienti).

Infine, occorre creare una competizione all’interno del contesto pubblico (tra diversi enti pubblici) e con il settore privato, introducendo logiche di *benchmarking*.

Alla luce dei limiti emersi dalle prime esperienze, che hanno dimostrato che l’approccio NPM ha una visione troppo orientata alle logiche di mercato e, di conseguenza, non perfettamente coerente con la natura pubblica dell’amministrazione, si è sviluppato in anni più recenti l’approccio definito di Public Governance.

Secondo il paradigma *Public Governance*, l’amministrazione deve condividere con i cittadini il raggiungimento dei suoi obiettivi, attraverso la ricerca di percorsi comuni di risoluzione.

La logica della Public Governance, quindi, pur ponendosi in continuità con il NPM, rivaluta il concetto di comunità e di responsabilità sociale (*accountability*), attraverso meccanismi che favoriscano la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione, agli stessi, dei cittadini (*stakeholders*).

4 – Il ruolo del management pubblico

Il decentramento amministrativo, la devoluzione delle funzioni, la maggiore complessità nella gestione dei rapporti con gli interlocutori istituzionali, la necessità di gestire nuovi rapporti di complementarità tra diversi livelli di governo, di favorire il coordinamento e di promuovere il cambiamento e l'innovazione rappresentano grandi sfide per il manager pubblico, in grado di metterne alla prova le capacità gestionali, con un forte impatto sulla qualità della performance dell'amministrazione tutta.

In questo contesto di profondo cambiamento il ruolo del management pubblico locale (determinante per il successo delle riforme amministrative) deve essere principalmente quello di attivare le condizioni operative ed i processi funzionali e decisionali affinché le strategie e i piani dell'Ente, approvati a livello politico ed istituzionale, si attuino nei modi e nei tempi stabiliti.

Il suo potenziale contributo non si limita alla fase di realizzazione e applicazione dei dettati legislativi di riforma ma si estende alla stessa impostazione delle politiche che richiedono un impegno coordinato su diversi terreni, quello delle regole ma anche dell'innovazione tecnologica e gestionale, dalla formazione e crescita culturale degli operatori, dalla comunicazione mirata verso i diversi stakeholder.

Le scelte di organizzazione sono infatti finalizzate alla configurazione dinamica dell'assetto organizzativo aziendale composto dalla struttura organizzativa e dai sistemi operativi.

La struttura organizzativa è data dalla distribuzione dei compiti e delle responsabilità attraverso la definizione degli organi e delle mansioni da affidare ad ogni singola persona componente l'organismo personale.

I sistemi operativi riguardano invece le modalità di regolazione dei processi decisionali (influenzano i comportamenti dei singoli componenti dell'organismo personale) allo scopo di allineare gli obiettivi individuali agli obiettivi organizzativi.

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 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 più ampio network pubblico, caratterizzato da intense relazioni e spesso regolato da rapporti di sovra ordinazione tra un ente e l'altro.
- b) la necessità di regolare a priori, attraverso leggi, l'assetto organizzativo al fine di salvaguardare l'interesse pubblico..

c) la coesistenza e l'interazione tra gli organi politici e gli organi gestionali, in assenza di chiari strumenti di misurazione delle performance ed operanti con logiche spesso diverse. I primi operano con logiche di azione che non sono sempre di tipo economico e con orizzonti temporali di breve periodo. I secondi per rispondere al proprio ruolo, dovrebbero invece operare tenendo conto degli aspetti economici e con un orientamento temporale di più lungo periodo. E evidente che questi diversi orientamenti non sono sempre facili da contemperare e rendono complessi i sistemi decisionali e l'attribuzione delle responsabilità all'interno dell'organizzazione pubblica;

d) 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 dei propri collaboratori.

Un management deve avere l'abilità di formulare una visione per l'impresa, con priorità ed obiettivi definiti, con una forte attenzione allo sviluppo e al coinvolgimento delle risorse umane, al manager sono richieste visioni di prospettive personali e professionali ampie e buone attitudini interpersonali.

Chi ha la responsabilità in azienda deve essere abile ad evidenziare le risorse da essa possedute a tutti i livelli, e a sviluppare e promuovere una serie di norme per regolare il funzionamento del processo organizzativo.

Trovare i mezzi per ottenere il massimo attraverso la cooperazione richiede un'attenta ponderazione, l'applicazione di concetti e teorie tratti da diverse discipline, buone capacità di relazione, il supporto di un disegno organizzativo flessibile, un continuo impegno al cambiamento e l'abilità di imparare e di mettere in discussione quanto imparato anche attraverso gli insegnamenti dell'esperienza, errori compresi.

Le caratteristiche richieste al manager non cambiano in aziende con diverse caratteristiche istituzionali; di conseguenza, per il manager pubblico l'attenzione deve essere orientata ad affermare le proprie competenze in modo coerente con le caratteristiche istituzionali e proprie dei singoli enti locali.

Nel nostro Paese, come precedentemente argomentato, alla base della nuova figura di dirigente pubblico c'è la netta separazione di competenze, operata dal D.Lgs. n. 29/1993 tra gli organi d'indirizzo (politici) e gli organi di gestione (dirigenti).

Il principio della separazione tra politica e amministrazione ha consentito al dirigente pubblico di assumere la veste del manager, cioè di un amministratore dotato di autonomia decisionale, titolare di un proprio budget, gestore di risorse umane e strumentali e destinatario di precise responsabilità giuridiche e di risultato. Coerentemente a tale nuova impostazione, il dirigente pubblico, nella sua attività di gestione, è stato equiparato al privato datore di lavoro, cioè a un

soggetto che ha come criteri guida l'efficienza e il risultato.

L'equiparazione, inizialmente limitata alla sola gestione delle risorse umane, è stata poi estesa al potere di organizzazione degli uffici.

Nella loro nuova veste, i dirigenti sono pertanto, i primi responsabili del buon esito dei processi di cambiamento.

Sono loro che, venuti meno i vecchi criteri meramente burocratico-giuridici, devono improntare l'attività delle strutture che dirigono a criteri di efficienza, efficacia e qualità; sono loro che devono promuovere la diffusione di quella *logica del risultato* che deve sostituire la tradizionale *logica dell'adempimento*.

Appare evidente che per affermare questi principi non sono sufficienti le norme di legge, ma occorre intervenire anche sulla cultura e sui modelli di comportamento dei dirigenti pubblici, per evitare distorsioni ed effetti perversi che potrebbero verificarsi se il nuovo contesto venisse reinterpretato e tradotto secondo i paradigmi culturali dominati dall'adempimento normativo.

I dirigenti delle amministrazioni locali saranno in grado di esercitare questo ruolo e di assumere queste responsabilità se riusciranno ad inserire nell'ente adeguati strumenti di direzione (come ad esempio quelli per la pianificazione e il controllo delle attività, per il monitoraggio e il miglioramento della qualità dei servizi, per la valutazione delle prestazioni), ad affermare nuove modalità gestionali e la cultura del risultato.

5 – La teoria della «motivazione per il lavoro pubblico»

Alla luce di quanto sopra esposto in materia di responsabilità affidate alla nuova dirigenza, diventa estremamente importante affrontare il tema della motivazione e del coinvolgimento delle persone per le seguenti ragioni:

- i processi di innovazione finalizzati a migliorare efficienza, efficacia e qualità dei servizi si possono promuovere e possono affermarsi solo se si coinvolgono e motivano i dipendenti;
- questo vale in particolare per tutte le organizzazioni che, come gli enti locali, erogano servizi la cui qualità è data in larga parte alla qualità delle prestazioni professionali e ai comportamenti delle persone;
- il coinvolgimento è indispensabile anche per riqualificare l'immagine degli enti presso i cittadini, immagine che passa anche attraverso l'atteggiamento dei dipendenti nel loro rapporto con i cittadini utenti dei servizi.

Nel corso di questi ultimi anni nel dibattito nord-americano in materia di management pubblico ha acquistato crescente attenzione e rilevanza la teoria della Public Service Motivation (Psm) – che qui di se-

guito verrà più frequentemente denominata teoria della motivazione per il lavoro pubblico.

In estrema sintesi, con la teoria della motivazione per il lavoro pubblico si sostiene che svolgere un lavoro che è rivolto a promuovere l'interesse pubblico e a fornire un servizio ad altri può essere di per sé fonte di soddisfazione e gratificazione.

E proprio in ciò risiederebbe la differenza tra la 'ricompensa' che un lavoro nel settore pubblico è in grado di dare, rispetto a quelle – siano pure esse sotto forma di migliori condizioni retributive, più elevato prestigio o altro ancora – che possono derivare da un lavoro nel settore privato.

Naturalmente, con ciò si assume che un lavoro nel settore pubblico miri effettivamente a fornire una qualche forma di assistenza o sostegno in nome dell'interesse generale di una determinata collettività o della società nel suo insieme.

Se così stanno le cose, ne consegue che i soggetti che maggiormente ambiscono a svolgere un lavoro nel settore pubblico saranno proprio coloro che, piuttosto che essere mossi dal perseguimento di vantaggi materiali derivanti specificamente da una logica di scelta razionale, sono mossi dalla motivazione di ottenere la ricompensa che più specificamente si accompagna al lavoro pubblico.

Che la teoria – se valida – rivesta grande rilevanza in tema di management pubblico è, dunque, abbastanza evidente.

Come è stato argomentato, infatti, la Psm non solo può servire a tenere alta la motivazione per il lavoro da parte di chi ne è animato, ma può contribuire altresì a migliorarne la produttività e la responsabilizzazione, oltre che ad accrescere la fiducia in chi svolge funzioni di governo.

E dunque, impiegare soggetti animati dalla motivazione per il lavoro pubblico può contribuire ad ampliare la sfera di azione oltre che a migliorare la qualità del lavoro che si svolge nelle pubbliche amministrazioni e nel settore pubblico in genere.

Anche in Europa, dove, per così dire, la teoria della Psm è 'rimbalzata' più di recente, sono già numerosi i tentativi di reinterpretarla, riadattarla o vederne analogie e differenze alla luce degli specifici ethos di lavoro pubblico esistenti nei diversi paesi europei.

In Italia, almeno finora, la teoria della Psm ha avuto poca attenzione. Certamente, anche nel dibattito italiano sul lavoro pubblico non mancano analisi in qualche modo prossime alla Psm.

In particolare, che le motivazioni e gli interessi che muovono gli attori che operano nel settore pubblico siano tutt'altro che irrilevanti per avere ragione delle relazioni che conseguentemente essi stabiliscono con i soggetti cui essi sono chiamati a prestare un servizio, non è un tema nuovo.

Una ricerca in tal senso è stata condotta sui dipendenti dell'Agenzia delle entrate.

Le domande che hanno sotteso l'indagine sono state:

- 1) Quali effetti hanno avuto i cambiamenti organizzativi e di gestione intervenuti nel corso di questi ultimi anni nell'Agenzia delle entrate sulla soddisfazione e motivazione verso il lavoro e sul senso di attaccamento (e appartenenza) degli impiegati?
- 2) In che modo tali cambiamenti hanno influito o comunque sono in relazione con il più generale *ethos* del lavoro pubblico e più specificamente con la *motivazione per il lavoro pubblico*?

L'iniziativa si inquadra tra quelle promosse nell'ambito dell'European Group of Public Administration.

Lo scopo dello studio era quello di raccogliere informazioni su un numero sufficientemente ampio di dipendenti, tale da poter svolgere un'analisi sul grado di presenza di motivazione per il lavoro pubblico e quindi di poter affrontare l'analisi di almeno alcune delle domande di ricerca che sono state poste.

Premettiamo che la scelta dell'Agenzia delle Entrate è apparsa particolarmente rispondente alle finalità della ricerca a ragione dei cambiamenti organizzativi e di gestione del personale avviati nell'Agenzia nel corso di questi ultimi anni.

Con la recente adozione del 'modello agenzia' (a seguito del D.lgs. 30.7.1999, n. 300), infatti, l'Agenzia delle entrate rappresenta uno dei casi in cui sono maggiormente visibili gli effetti del processo di cambiamento che ha riguardato l'amministrazione pubblica italiana in questo ultimo decennio.

In particolare, è una delle amministrazioni in cui è stato più consistente il tentativo di introdurre criteri di gestione manageriale nella conduzione complessiva dell'attività organizzativa ed in particolare nella gestione delle risorse umane. In tal senso l'esempio forse più emblematico è quello di introdurre un metodo di valutazione delle competenze. Ma esso è stato preceduto e si è avvalso dei risultati ottenuti da numerose altre iniziative condotte dalla Direzione del personale, sia sul versante della formazione che su quello della comunicazione interna – come, ad esempio, un'analisi di clima intesa a conoscere 'umori' e aspettative del personale.

Per eseguire la ricerca il metodo prescelto è stato quello di un'indagine con questionario, in linea di principio rivolta a tutti i dipendenti dell'Agenzia.

I dati esaminati hanno messo in evidenza che:

- 1) una positiva percezione del cambiamento della situazione lavorativa appare comunque correlata alla motivazione per il lavoro pubblico, anche se ciò non vale per tutte le sue dimensioni.

Anzi, la relazione risulta essere più forte con quei fattori che meglio esprimono la considerazione dei soggetti per l'interesse pubblico ed un determinato *ethos* del lavoro pubblico.

Al contempo, tuttavia, tale relazione è più marcata nel caso in cui, da un lato, i cambiamenti riguarda-

no le capacità professionali dei singoli o la loro autonomia nello svolgimento del lavoro e, dall'altro, nel caso in cui è più elevata la loro consapevolezza della interdipendenza sociale ed il loro senso del dovere in quanto pubblici dipendenti.

2) Nel complesso, la relazione tra Psm e motivazione al lavoro, soddisfazione e attaccamento all'organizzazione si è rivelata meno marcata di quanto ipotizzabile.

3) L'intreccio di relazioni circolari che legano insieme le variabili esaminate non manca di portare un qualche supporto alla tesi che la motivazione per il lavoro pubblico possa essere considerata una variabile in grado di evolversi a seconda dei cambiamenti della situazione lavorativa dei singoli.

Al di là, infine, di come la motivazione per il lavoro pubblico può evolversi, i dati esaminati hanno messo in evidenza che per gli impiegati dell'Agenzia delle entrate la motivazione per il lavoro pubblico è nel complesso piuttosto elevata.

Si tratta, tuttavia, di un'evidenza ottenuta dalle risposte ad un questionario e non già dall'osservazione di comportamenti concreti.

A parere di chi scrive, oltre all'indubbio valore della specificità dell'appartenenza alla P.A., per motivare e coinvolgere il personale risulta indispensabile per il management pubblico introdurre sistemi che devono guidare azioni di valorizzazione specifiche quali sono:

- a) la definizione in termini di "responsabilità" a tutti i livelli e in tutti gli ambiti professionali dei ruoli delle persone;
- b) garantire la possibilità di crescita (non intesa esclusivamente come ascesa nell'inquadramento, ma anche come affermazione del proprio ruolo, aumento della visibilità personale, sviluppo delle competenze, gratificazione economica) a tutti i dipendenti meritevoli.

6 – Le competenze manageriali

Nel nostro tempo l'azione dei manager pubblici è ispirata alla logica del risultato, e questo costituisce sicuramente una svolta epocale. Tuttavia, considerate le nuove responsabilità assegnate alla dirigenza, il semplice raggiungimento del risultato costituisce un indicatore un po' banale ai fini di una compiuta valutazione dell'apporto che un dirigente è in grado di dare all'organizzazione.

Ecco perciò che entra in gioco anche e soprattutto il modo in cui il dirigente raggiunge i propri obiettivi: è questo il fattore che esprime la qualità del suo apporto personale al funzionamento della struttura che egli è chiamato a dirigere.

Il dirigente deve possedere, oltre alle conoscenze, anche capacità (intelletuali, operative, relazionali): il coacervo di conoscenze, capacità, valori e motivazioni, cioè le caratteristiche individuali o compe-

tenze del dirigente, si manifestano infatti in comportamenti organizzativi, questi sì determinanti per la continuità dei risultati nel tempo in quanto stabilmente legati alla persona del dirigente.

Le competenze esprimono dunque il proprio, l'apporto personale del dirigente.

Secondo un rapporto di causa-effetto, i comportamenti organizzativi che derivano dalle competenze determinano il clima organizzativo del gruppo che, a sua volta, stimola la motivazione dei collaboratori; quest'ultima, infine, determina il livello di performance delle persone e il raggiungimento degli obiettivi assegnati all'ufficio.

È così che il dirigente riesce a svolgere al meglio il suo compito, che non è tanto quello di *fare*, quanto piuttosto quello di *far fare* le cose ai suoi collaboratori.

Un sistema basato sulle competenze armonizza il sistema di controllo gestionale e quello di sviluppo manageriale (*del manager*), consentendo 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 dei dirigenti che voglia essere, concretamente, anche un efficace strumento di gestione e sviluppo delle risorse.

Non è un caso che lo sviluppo dei sistemi di valutazione delle competenze sia avvenuto contestualmente all'accelerazione dei processi di cambiamento: come a dire che questi ultimi, per essere governati, hanno bisogno di strumenti più incisivi (e più oggettivi) di quelli che potevano essere utilizzati in contesti più *tradizionali*.

Ecco che le competenze entrano esse stesse a far parte del processo di cambiamento, in assenza del quale, probabilmente, non avrebbero assunto l'attuale rilevanza.

È necessario, a questo riguardo, dissipare possibili equivoci.

Fra competenze e risultati viene fatta spesso una distinzione analoga a quella fra mezzi e fini. Se i risultati rappresentano *cosa* bisogna fare, le competenze indicano come (cioè con quali comportamenti) si riesce a raggiungerli. Questa distinzione potrebbe indurre a pensare che ciò che conta alla fine sono solo i risultati, sicché il discorso sulle competenze avrebbe, tutto sommato, importanza secondaria.

Ma non è così. Un malinteso di questo tipo nasce se non si tiene conto della distinzione fra risultati a breve e risultati a medio e lungo termine.

Tutto sommato, il fatto che un dirigente raggiunga gli obiettivi che gli vengono assegnati potrebbe dipendere anche solo dalla fortunata circostanza di

disporre di validi collaboratori. E non va dimenticato che i risultati sono per definizione transitori (essendo legati al singolo esercizio e a circostanze contingenti), mentre ciò che soprattutto interessa è la continuità della performance nel tempo, che rappresenta il reale valore di un'organizzazione.

Insomma, se si allarga lo sguardo oltre l'arco del breve periodo, si può dire che le competenze sono in qualche modo esse stesse risultati.

La distinzione netta fra il *cosa* e il *come* viene quindi a sfumare, e le competenze si affermano come il reale valore di un'organizzazione nel tempo.

Il risultato di lungo periodo dipende dalle competenze messe in atto dal dirigente, da come egli è in grado di *far fare* le cose ai suoi collaboratori.

In un contesto caratterizzato da una nuova cultura organizzativa, da un nuovo ruolo manageriale, da nuovi strumenti e sistemi gestionali, al dirigente non sono più richieste solo le tradizionali competenze di tipo amministrativo: è necessario che egli dimostri anche competenze gestionali e negoziali.

A tal fine occorre formare "una dirigenza che sviluppi nuove competenze strategiche, orientate non più solamente all'interno dell'amministrazione (procedure e gestione), ma anche all'esterno per cogliere e gestire le esigenze di contesto e le complesse interazioni di sistema, al fine di creare, tramite le attività pubbliche, valore aggiunto complessivo per i cittadini e le imprese.

Si tratta di valorizzare il ruolo della dirigenza pubblica, al di là della dimensione attuativa della gestione, per proiettarlo anche nella direzione più complessa della pianificazione strategica alla quale è chiamato a contribuire".

Per questo tutte le amministrazioni pubbliche hanno da tempo avviato percorsi di formazione manageriale, destinati a far prendere coscienza ai dirigenti del proprio ruolo di gestori del cambiamento, di personaggi ai quali è legato il successo (o il fallimento) dei progetti più innovativi.

Come già evidenziato, il dirigente pubblico viene oggi sempre più frequentemente designato, nel linguaggio corrente, con il termine *manager*, mutuato dal mondo aziendale; è auspicabile che, al di là dell'aspetto formale, anche questo sia un sintomo dell'affermarsi di una nuova e diversa forma mentis.

7 – Il sistema di valutazione dei dirigenti

Il termine "valutazione" individua quel processo attraverso il quale è possibile individuare e determinare il valore, il merito e la validità dei programmi e delle attività delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 5 del D.lgs. 286/99 definisce alcuni principi trasversali a tutti i settori:

1. La valutazione dirigenziale deve essere alimentata anche dalle informazioni prodotte dal sistema di controllo di gestione.

2. I sistemi di valutazione trovano le loro fonti disciplinari negli atti organizzativi delle singole amministrazioni e nella contrattazione nazionale collettiva, demandando alla concertazione la definizione dei criteri generali.

3. La valutazione ha una periodicità annuale, con la possibilità di una conclusione anticipata in caso di rischio di gravi inosservanze; con l'eliminazione della durata minima degli incarichi operata dalla L. 145/2002, la valutazione dovrà naturalmente avere la periodicità di eventuali incarichi infra-annuali.

4. Alcuni requisiti processuali, quali la conoscenza dell'attività del valutato da parte di un valutatore proponente di prima istanza; l'approvazione della valutazione di prima istanza da parte di un organo competente di seconda istanza; la partecipazione del valutato; il D.lgs. 286/99 indica i soggetti competenti per le sole amministrazioni centrali, rimandando, per le altre, ai singoli ordinamenti.

Un'eventuale valutazione negativa determina, oltre eventuali responsabilità disciplinari regolate dal contratto collettivo, il divieto di rinnovare l'incarico.

È doveroso premettere che la messa a punto dei sistemi di monitoraggio introdotti dal d.lgs. 286/99 appare ancora l'anello debole della riforma del pubblico impiego.

Alla luce del D.lgs. suddetto in questi ultimi anni, negli Enti Locali, le attività di monitoraggio e di valutazione sono state oggetto di attenzioni e di specifici interventi.

L'interesse è cresciuto contemporaneamente alle esigenze di razionalizzazione e miglioramento della qualità dei servizi erogati e di rinnovamento dell'immagine, in un quadro, comunque, caratterizzato da una consistente penuria di risorse economiche.

Questi fattori contingenti hanno sollecitato l'introduzione e il consolidamento di funzioni valutative, ma una molteplicità di elementi presenti portano a configurare questo compito come un impegno di non facile attuazione.

In queste organizzazioni che hanno alle loro spalle una lunga e radicata tradizione segnata, in diversa misura, da orientamenti burocratici/meccanicistici, non è ancora sufficientemente presente l'idea che un progetto, una soluzione organizzativa, una scelta strategica o le competenze professionali espresse dal personale debbano essere periodicamente valutate in rapporto ai benefici che producono.

Questo ritardo non è tanto dovuto ad un mancato riconoscimento della validità dei principi che sostengono le finalità della valutazione, quanto ad una diffusa e consolidata prassi che ha spesso consentito l'affermazione di criteri di scelta indipendenti dai benefici prodotti all'organizzazione e ai suoi clienti/utenti.

L'introduzione di un sistema di valutazione in un Ente Locale non può quindi configurarsi come un

semplice e automatico trasferimento di strumentazioni e metodologie messe a punto altrove, ma richiede, per poter raggiungere risultati apprezzabili, una concreta assunzione delle specificità culturali di questi contesti di lavoro.

Nello stesso tempo occorre tenere in considerazione come le crescenti ansie di razionalizzazione, motivate per lo più da impellenti necessità di riduzione dei costi, tendano a favorire la riattivazione di logiche ispettive che poco hanno a che fare con la valutazione anche se spesso così vengono denominate.

Il terreno è quindi irto di difficoltà che suggeriscono azioni non superficiali capaci di trattare con gradualità le resistenze, le inerzie e i contrasti che lo sviluppo di logiche valutative possono suscitare.

La valutazione dei risultati non si limita alla sola attività di misurazione, ma implica un processo di giudizio, collegato ad una procedura di analisi e di ricerca, che permette di conoscere la validità delle scelte e delle azioni poste in essere per il perseguimento delle finalità istituzionali.

I risultati costituiscono, pertanto, il riferimento più adeguato per l'attività valutativa del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, in quanto rappresentano il momento terminale del ciclo degli interventi, attuato per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

L'intero sistema di valutazione deve essere orientato all'obiettivo primario di valorizzare e rafforzare le capacità manageriali dei dirigenti. Non v'è dubbio che solo una struttura dirigenziale "forte", autorevole e professionale riuscirà ad essere trainante nel cambiamento organizzativo.

Il sistema di valutazione e tutti i suoi attori devono agire per rafforzare nei dirigenti le capacità di programmare, di gestire le risorse, di controllare la realizzazione degli obiettivi assegnati.

La valutazione, infatti, non può prescindere dalla programmazione delle attività, dove:

- gli obiettivi sono esplicitati e "negoziati";
- la sequenza delle attività è ragionata;
- le risorse sono allocate in funzione dei risultati attesi;
- i punti di controllo ed i parametri di misura sono evidenziati.

Tale concezione consente al dirigente di avere piena conoscenza dell'organizzazione della propria struttura, di individuare i "punti di strozzatura" e di agire per eliminarli.

Pertanto esiste la necessità per gli enti locali di disporre di risorse umane preparate professionalmente, pienamente consapevoli del ruolo e delle aspettative che l'amministrazione nutre nei loro confronti e sufficientemente motivate, perché sanno che i loro meriti e le loro competenze verranno riconosciuti.

Per rispondere a queste esigenze è indispensabile stabilire tra il personale dirigenziale e l'ente un rap-

porto improntato alla chiarezza degli obiettivi e alla trasparenza e coerenza dei comportamenti reciproci.

In questa prospettiva si pone il sistema di valutazione dei dirigenti pensato per rilevare e valorizzare le professionalità e le competenze di ciascun manager e per poter misurare il contributo individuale ai risultati complessivi dell'ente.

La definizione e l'introduzione dei processi di valutazione si rende necessaria principalmente in considerazione della centralità delle risorse umane nel conseguimento di risultati qualitativamente e quantitativamente soddisfacenti, che richiede l'applicazione di metodologie e procedure di valutazione in grado di riconoscere selettivamente percorsi di carriera e incentivi monetari.

In particolare, il nuovo modello lavorativo richiede che le persone siano motivate e coinvolte, orientate all'interfunzionalità e capaci di aggiornare costantemente il proprio bagaglio di competenze per raggiungere risultati eccellenti e per accrescere sia la competitività dell'organizzazione, rispetto ai servizi pubblici erogati, sia l'efficacia generale dell'azione.

Gli obiettivi che un ente può dunque proporsi di raggiungere, attraverso un sistema di valutazione dei dirigenti, sono molteplici:

- attribuire a ciascuna posizione dirigenziale l'effettivo valore connesso alle competenze e alle responsabilità collegate alla funzione;
- orientare i comportamenti all'interno dell'organizzazione, al fine di migliorare il clima organizzativo e favorire la collaborazione tra ruoli e persone;
- migliorare le performance relativamente ai risultati e alla conseguente soddisfazione dei bisogni dell'utenza;
- accertare la validità e l'efficacia dei programmi e delle azioni;
- orientare e sviluppare le competenze del sistema attraverso le competenze dei singoli, rilevando tramite i processi valutativi il rapporto tra competenze necessarie, possedute ed agite;
- predisporre dati oggettivi sulla base dei quali concedere aumenti del livello economico, incentivi individuali e collettivi, promozioni e retribuzioni di risultato;
- definire tutte le variabili critiche tramite le quali confermare o meno gli incarichi dirigenziali.

Tuttavia, è indispensabile evitare che si affermi l'idea di una valutazione fine a sé stessa, alla quale seguano soltanto premi e punizioni.

Al contrario, è necessario finalizzare la valutazione dei dirigenti verso uno sforzo di miglioramento dei servizi erogati, inserendo gli strumenti e i processi di valutazione, nell'ambito di una politica più ampia di sviluppo del personale, che alla valutazione faccia effettivamente seguire degli interventi di sviluppo delle professionalità (formazione, mobilità interna, carriera).

Si può sostenere che un sistema di valutazione dei dirigenti debba svilupparsi lungo quattro direttrici principali tra loro integrate:

1. la graduazione delle posizioni, ovvero si determina l'importanza che la singola funzione dirigenziale riveste nel complesso organizzativo dell'ente;
2. l'analisi delle competenze e dei comportamenti organizzativi, ovvero si definiscono gli elementi di base su cui fondare la valutazione del potenziale e la valutazione delle prestazioni;
3. la valutazione del potenziale, finalizzata a rilevare le caratteristiche degli individui non ancora espresse all'interno dell'organizzazione, al fine di valorizzarle e migliorarle;
4. la valutazione delle prestazioni, finalizzata a monitorare i comportamenti organizzativi e i conseguenti risultati ottenuti da ogni singolo dirigente rispetto agli obiettivi assegnati.

La valutazione di una posizione organizzativa consegue al riscontro di quattro elementi distintivi:

- 1) la competenza;
- 2) la complessità della struttura;
- 3) la complessità gestionale;
- 4) le relazioni.

Ad ognuno di essi deve essere attribuito un peso diverso nel processo di graduazione dei ruoli dirigenziali come evidenziato, a titolo di esempio, nella Tabella 1.

Con la competenza si tratta di apprezzare per ogni posizione dirigenziale l'esigenza di un insieme di conoscenze tecnico-professionali, di esperienze e di capacità specifiche necessarie per svolgere con successo la funzioni assegnate.

Con la complessità della struttura sarà necessario definire l'importanza strutturale della posizione dirigenziale all'interno dell'organizzazione comunale.

Tabella 1.

FATTORI DI GRADUAZIONE	PESI
COMPETENZA	25%
COMPLESSITÀ DELLA STRUTTURA	30%
COMPLESSITÀ GESTIONALE	25%
RELAZIONI	20%

Con la complessità gestionale vengono considerate le complessità e le responsabilità operative connesse ad ogni ruolo dirigenziale, allo scopo di rendere completo e complesso l'intero quadro valutativo predisposto.

Infine, l'apprezzamento delle relazioni consiste nel valutare la rilevanza che i diversi ruoli dirigenziali rivestono sia nelle relazioni interne all'organizzazione che nei rapporti esterni con l'utenza e con le altre istituzioni.

L'analisi delle competenze e dei comportamenti organizzativi implica la disponibilità di persone che abbiano caratteristiche individuali in grado di garantire un'adeguata copertura dei requisiti richiesti ai ruoli in termini di conoscenze, capacità e comportamenti organizzativi.

Ogni competenza, in quanto caratteristica individuale rilevante ai fini organizzativi, comprende un insieme di fattori:

- le conoscenze, ossia una certa base di sapere che nasce dal corso degli studi, dalla formazione continua e dall'esperienza;
- le capacità, quindi il saper fare, intese come abilità nel mettere in pratica determinate conoscenze in uno specifico contesto organizzativo;
- i comportamenti, ovvero la predisposizione ad agire in un dato modo in determinate circostanze;
- l'immagine di sé, come percezione che il soggetto ha di sé e valutazione che esso stesso dà a quella immagine;
- il ruolo sociale, come percezione che l'individuo ha dell'insieme di norme di comportamento accettate e considerate adeguate nella propria organizzazione;
- le motivazioni, come interesse ricorrente che guida, dirige e seleziona il comportamento dell'individuo.

In tal senso, come si evidenzia nella Figura 1, il concetto di competenza racchiude i seguenti significati: sapere (conoscenze), saper fare (capacità) e saper

essere (comportamenti, immagine di sé, ruolo sociale, motivazioni) di un individuo in un'organizzazione.

La competenza, però, non può essere identificata solo con l'espressione dell'attitudine, ma comporta un'ulteriore possibilità di apprendimento e di accrescimento riferita alle conoscenze e alle esperienze.

I comportamenti sono l'aspetto visibile e concreto da cui non si può prescindere e rappresentano l'insieme delle capacità che li rendono realizzabili.

Il passaggio dalla competenza al comportamento è assicurato dall'azione della motivazione alimentata dal contesto.

Infine, i comportamenti si trasformano in prestazioni efficaci se si coniugano, in maniera congrua, con il ruolo organizzativo. Nella Figura 2 viene rappresentato il modello di flusso delle competenze.

Quando la valutazione riguarda le possibili e potenziali prestazioni future si parla di valutazione del potenziale, ovvero un intervento di tipo diagnostico finalizzato a far emergere attitudini e competenze non sempre oggettivate, perché non richieste dall'attività corrente.

Se si opera in un'ottica di medio e lungo periodo, sorge l'esigenza di adattare la gestione del personale alle scelte strategiche dell'ente, per le quali la semplice analisi delle posizioni e delle prestazioni, in un ambiente fortemente mutevole e dinamico, non è più sufficiente.

Il sistema di valutazione del potenziale viene quindi utilizzato per:

- selezionare all'interno o all'esterno dell'ente, al fine di individuare le risorse con caratteristiche più coerenti con i requisiti dei ruoli dirigenziali;
- orientare le persone verso i ruoli più confacenti alle proprie caratteristiche, in modo da valorizzare le competenze individuali e consentire lo sviluppo organizzativo;
- preparare gli individui ad assumere posizioni dirigenziali diverse dall'attuale dopo un'attenta analisi dei gap tra caratteristiche personali e requisiti richiesti dai ruoli verso cui si è proiettati.

Figura 1 - Gli elementi base della competenza.

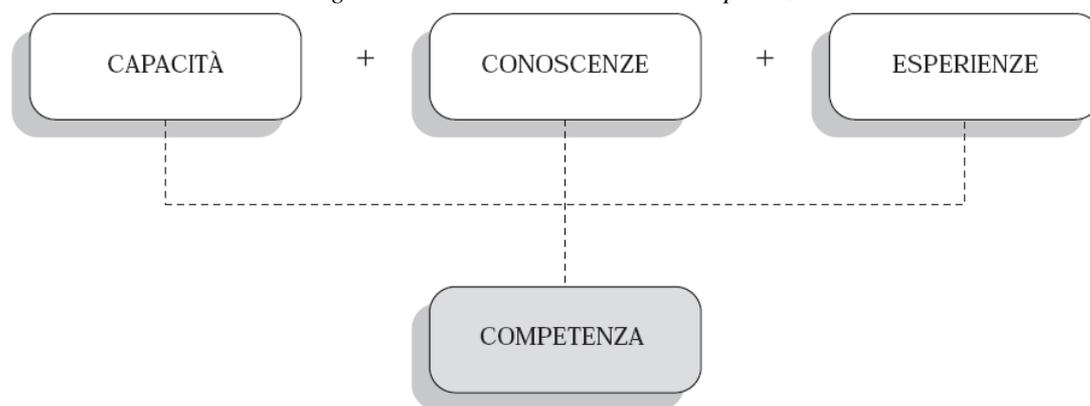


Figura 2 – Il modello di flusso delle competenze

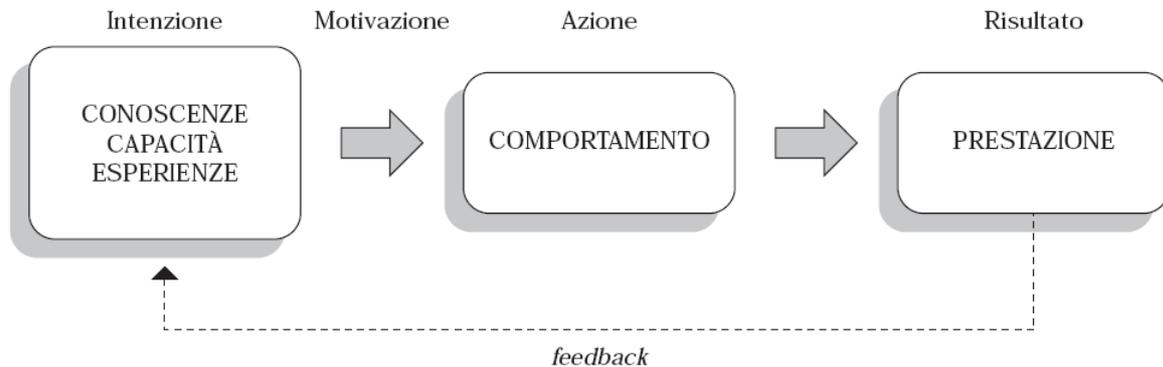
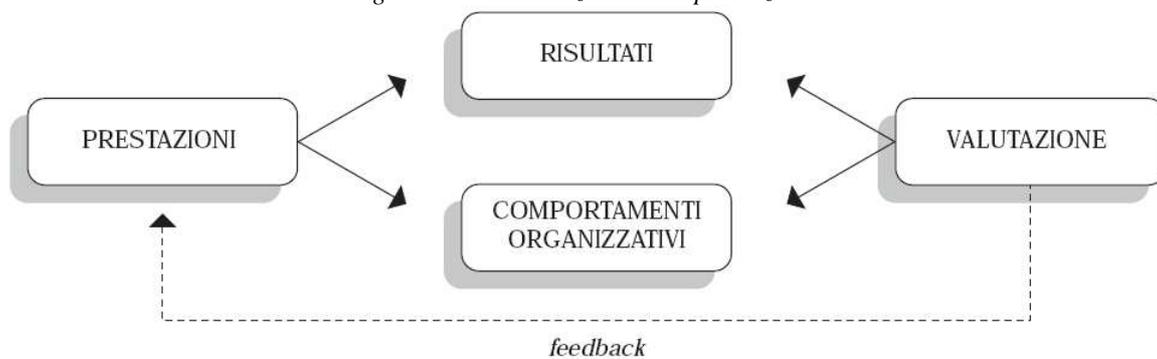


Figura 3 – La valutazione delle prestazioni.



Le metodologie di analisi possono essere pertanto distinte in tre diverse tipologie:

1. valutazione indiretta del potenziale: la raccolta delle informazioni sulle caratteristiche dei dirigenti viene effettuata senza coinvolgimento del valutato, attraverso l'utilizzo di interviste e questionari somministrati a colleghi o collaboratori;
2. valutazione diretta del potenziale: il valutato è coinvolto nel processo valutativo tramite interviste, questionari e test;
3. valutazione incrociata del potenziale: utilizzando contemporaneamente le due precedenti metodologie e pervenendo ad un risultato valutativo più completo e attendibile.

A tal proposito, poiché l'analisi del potenziale è finalizzata sia ad una valutazione che allo sviluppo delle caratteristiche dei singoli, sarebbe opportuno prevedere non solo il coinvolgimento del valutato nel processo di analisi come soggetto passivo, ma anche come soggetto attivo chiedendo a lui stesso di autovalutare le proprie competenze.

Il risultato del confronto tra autovalutazione ed eterovalutazione, comunicato al valutato durante i colloqui, consente in tal modo di acquisire una maggiore consapevolezza dei propri punti di forza e delle proprie aree di migliorabilità, facilitando la definizione di un piano di sviluppo.

Le fasi di un processo di analisi del potenziale sono:

1. identificazione del modello di competenze richieste;
2. individuazione delle metodologie e degli strumenti di valutazione;
3. raccolta delle informazioni effettuata tramite gli strumenti predisposti;
4. valutazione delle competenze dei dirigenti in relazione ai profili target;
5. stesura di un rapporto contenente le informazioni sulle caratteristiche della persona e le ipotesi di azioni di sviluppo;
6. colloquio con il valutato per comunicare gli esiti dell'analisi e concordare eventuali azioni di sviluppo.

La valutazione delle prestazioni si può definire come uno strumento gestionale finalizzato ad incidere sui risultati attesi dai singoli dirigenti, sia in termini gestionali che di comportamenti organizzativi, finalizzati al miglioramento delle performance complessive dell'ente.

La prestazione è data dunque dai risultati ottenuti e dalle modalità con cui essi si sono raggiunti come evidenziato in Figura 3.

La valutazione delle competenze e dei comportamenti:

- si riferisce al valore della professionalità, ossia al peso che le competenze di un individuo apportano al patrimonio dell'ente in cui opera;
- collega le potenzialità della risorsa umana all'attribuzione delle responsabilità;

- correla l'efficacia delle decisioni e delle azioni all'accettazione e alla condivisione, da parte dei collaboratori, dei comportamenti organizzativi;
- fornisce elementi per collegare la retribuzione fissa al livello di professionalità acquisita.
- Mentre la valutazione dei risultati:
- è finalizzata alla gestione delle risorse;
- apprezza il contributo fornito al raggiungimento dei risultati di periodo;
- collega la retribuzione variabile ai risultati raggiunti.

Sarà compito del Nucleo di valutazione¹ definire, a inizio anno, le misure percentuali di incidenza di queste due variabili sulla retribuzione incentivante, a seconda che si voglia enfatizzare di più i comportamenti organizzativi o i risultati.

Tuttavia, sarebbe consigliabile considerare in egual misura i due aspetti, attribuendo ad esempio i pesi come nella successiva Tabella 2.

La necessità di progettare in maniera organica la valutazione dei comportamenti organizzativi spinge a prevedere quattro gruppi di caratteristiche:

1. Status di direzione; si tratta di quell'insieme di caratteristiche legate alla capacità di accrescere il proprio livello professionale e di ben coordinare e governare molteplici attività e interessi diversi.
2. Organizzazione e gestione interna; si tratta di quell'insieme di caratteristiche connesse alle capacità di organizzare e gestire le risorse umane, finanziarie e tecniche dell'area di competenza.
3. Integrazione interna ed esterna; si tratta di quell'insieme di caratteristiche direttamente collegate alla capacità del dirigente di integrare la sua funzione e le sue scelte verso logiche di profonda integrazione funzionale ed organizzativa.
4. Rispetto di vincoli e scadenze; si tratta di quell'insieme di caratteristiche direttamente collegate all'attività operativa della gestione per obiettivi. La rapidità dei processi e la velocizzazione dei sistemi rendono indispensabili, da parte dei dirigenti, risposte rapide e soprattutto il rispetto dei tempi previsti.

In conclusione è bene sottolineare che le amministrazioni pubbliche e gli enti locali, in particolare, hanno bisogno non solo di conoscere, valutare e riconoscere i risultati in termini di obiettivi gestionali raggiunti, ma anche tenere costantemente sotto controllo la coerenza fra i valori dell'organizzazione e gli orientamenti strategici ed organizzativi rispetto ai comportamenti del management e alle competenze possedute ed agite.

Solo in questo modo si possono definire politiche di sviluppo organizzativo e professionali in grado di riconoscere e valorizzare attitudini e capacità e, al contempo, gestire la mobilità interna dei dirigenti rispetto alle competenze ed alle politiche organizzative.

Senza un sistema di valutazione ed un processo coerente, in grado di selezionare e graduare le competenze, di esplicitarne il contenuto e in assenza di un quadro d'azione che indichi in modo certo fattori e descrittori del sistema, si rischia di ritornare in un sistema nel quale non sono valutati i comportamenti organizzativi rispetto a quelli attesi e definiti, ma vengono valutate le caratteristiche personali in modo indifferente dal ruolo agito e dal risultato perseguito.

8 – Il sistema di attribuzione degli incarichi dirigenziali negli Enti locali

La carriera dirigenziale, all'epoca della sua nascita, che si deve al D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, si distingueva nelle tre qualifiche, gerarchicamente ordinate, di dirigente generale, dirigente superiore e di primo dirigente. I dirigenti pubblici, per quanto muniti di ampi poteri, non godevano di autonomia funzionale rispetto agli organi politici; in particolare, l'operato del dirigente generale si svolgeva in un rapporto di stretta e di continua collaborazione con il Ministro, al quale era riservato il potere di annullare gli atti dirigenziali per motivi di legittimità, di emanare provvedimenti di revoca e di riforma oltre che il potere di avocazione. La riconosciuta responsabilità dei dirigenti per i risultati conseguiti, rimaneva, nella sostanza, vanificata dall'assenza di autonomia rispetto al potere politico e dalla sostanziale garanzia di stabilità di cui godevano i dirigenti.

Questo impianto è venuto meno con il D.Lgs 29/1993 che, come detto precedentemente, ha sancito la netta distinzione tra politica ed amministrazione, riservando agli organi di Governo il ruolo di indirizzo ed ai dirigenti la concreta gestione.

Con il D.lgs. suddetto si è affermato un principio generale di affidamento fiduciario della funzione dirigenziale e si è reso il sistema di inquadramento e carriera dei dirigenti più flessibile.

Fino al 1993, esistevano negli enti locali due livelli dirigenziali, con accesso, per concorso, al primo livello e passaggio, sempre per concorso, dal primo al secondo.

Il D.lgs. 29/1993 ha istituito un'unica qualifica per la dirigenza locale, con concorsi non più banditi per singole posizioni, ma per l'accesso allo status dirigenziale, dopodiché la destinazione dei singoli dirigenti alle differenti posizioni avviene per incarico.

Ad inizio mandato, i dirigenti ricevono dal Sindaco/Presidente l'incarico a ricoprire una specifica posizione. Tale incarico è revocabile alla fine di ciascun anno e spira comunque al termine del mandato.

¹ Organo di supporto tecnico al servizio del governo dell'ente locale al quale compete l'obbligo di predisporre gli opportuni strumenti metodologici e operativi di analisi (quantitativa e qualitativa) idonei a verificarne il grado di realizzazione degli obiettivi.

Tabella 2

FATTORI DI VALUTAZIONE	PESI
COMPORAMENTI ORGANIZZATIVI	50%
RISULTATI	50%

Gli incarichi sono conferiti in base alla natura e alle caratteristiche dei programmi, alle attitudini e capacità professionali, ai risultati conseguiti. L'attribuzione dell'incarico di inizio mandato è contestuale all'assegnazione di risorse ed obiettivi, che sono declinati in obiettivi annuali.

La valutazione del grado di raggiungimento di questi ultimi produce tre possibili effetti: l'attribuzione della retribuzione di risultato, la revoca dell'incarico o la risoluzione del rapporto di lavoro.

Più in specifico, il D.lgs. 29/1993 è andato nella direzione di una progressiva contrattualizzazione e di un'evoluzione di natura fiduciaria del rapporto di pubblico impiego.

All'interno delle linee programmatiche fissate dal Governo, il dirigente gode, dunque, di autonomia funzionale con conseguente responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi ai sensi dell'art. 21 D.Lgs n. 165/2001.

Attualmente, l'introduzione di istituti di estrazione privatistica ha prodotto rilevanti novità nei criteri di accesso ed uscita dei dirigenti, creando un "duplice binario":

– *Incarichi a tempo indeterminato*: i livelli retributivi sono definiti in sede di contrattazione collettiva (nazionale e decentrata), l'accesso avviene per concorso pubblico (riservato a dipendenti pubblici con diploma di laurea ed un'esperienza di almeno 5 anni in posizioni per le quali sia richiesta la laurea, a laureati con specializzazione, dottorato o titolo post-universitario ed a dirigenti privati laureati con 5 anni di esperienza come dirigenti).

– *Incarichi a tempo determinato*: l'accesso avviene per chiamata diretta (*spoil system*), i meccanismi di reclutamento e selezione consentono elevati spazi di discrezionalità, con una negoziazione *ad personam* dei livelli retributivi.

Il meccanismo dello *spoil system* non appartiene alla nostra cultura. La sua matrice anglosassone lo rende del tutto estraneo alla tradizione pubblicistica italiana, la quale, prima di esso, non aveva mai collegato l'incarico dirigenziale alla compagine politica di turno.

Questo fenomeno determina, purtroppo, uno stretto legame tra politici e dirigenti, consentendo ai primi di collocare ai vertici delle amministrazioni gli uomini ritenuti maggiormente fidati. Un siffatto sistema si scontra, a parere di chi scrive, con il principio della meritocrazia, vagliata all'esito di un pubbli-

co concorso. In contrapposizione a tale situazione c'è chi sostiene che la sostituzione del rapporto gerarchico con un vincolo meno intenso, caratterizzato dall'autonomia del dirigente all'interno delle linee guida promosse dall'autorità politica, ha comportato l'effettiva responsabilizzazione del dirigente per i risultati conseguiti; principio rafforzato anche dal venir meno della garanzia di stabilità, a fronte dell'introduzione di incarichi aventi carattere temporaneo, dalla cui durata dipende la permanenza del dirigente all'interno di una struttura.

9 – Il sistema retributivo dei dirigenti pubblici

L'articolo 36 della Costituzione italiana recita: «... il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Sin dall'inizio degli anni Ottanta è emersa la necessità di manager pubblici capaci di perseguire in modo imprenditoriale finalità eminentemente pubbliche come elemento essenziale per la riuscita dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche dei principali Paesi europei e americani. L'obiettivo di trasformare i funzionari pubblici in "dirigenti pubblici più flessibili e responsabili, più focalizzati sul raggiungimento dei risultati, più competenti sotto il profilo manageriale e meno numerosi"² è stato uno dei principi guida che hanno ispirato i processi di riforma della dirigenza in molti Paesi europei.

Tra questi, uno degli interventi più rilevanti è stata l'introduzione dell'istituto della responsabilizzazione di risultato per la dirigenza.

Tradizionalmente, infatti, in quasi tutti i Paesi OCSE³ la retribuzione dei dirigenti era legata all'anzianità di servizio: la retribuzione fissa e gli scatti automatici di anzianità erano, infatti, considerati condizione per garantire l'autonomia e

² Pollitt e Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press.2000

³ OCSE acronimo di Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Organisation for Economic Co-operation and Development) - OECD Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE in sede internazionale

l'indipendenza dell'amministrazione rispetto alla politica.

A partire dagli anni '80 si è assistito all'introduzione di sistemi di retribuzione legati non solo all'anzianità, ma anche alla produttività o in generale alle performance ottenute.

La valutazione dei risultati diventa lo strumento per rendere *accountable* una nuova generazione di *manager* pubblici, cui è riconosciuta un'autonomia gestionale senza precedenti.

Anche in Italia l'istituto della retribuzione di risultato è comparso da subito come leva fondamentale per il miglioramento delle performance dell'amministrazione pubblica. Il d.lgs. 29/1993 ha previsto una sostanziale tripartizione della retribuzione in una componente di base (fissa, uguale per tutti i dirigenti, svincolata dalla posizione e dai risultati), una componente collegata alla posizione (semivariabile, connessa alla complessità e responsabilità della posizione, viene meno con la revoca dell'incarico) ed una componente legata al risultato di risultato (variabile in proporzione al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, nei limiti di un tetto massimo stabilito *ex-ante*). A queste due ultime componenti è stata affidata la funzione di motivare e responsabilizzare i dirigenti pubblici. La retribuzione di posizione svolge una funzione incentivante in quanto si fonda su una valutazione *ex ante* dei risultati e delle responsabilità connesse al fatto di ricoprire un particolare ufficio laddove la retribuzione di risultato si basa su una valutazione *ex post* dei risultati conseguiti (stabiliti *ex-ante*). In generale, nella maggior parte dei Paesi Ocde i sistemi di retribuzione della dirigenza pubblica fondano il loro potenziale incentivante sulla retribuzione di posizione.

Nonostante l'affermazione di logiche *performance-oriented*, nelle organizzazioni pubbliche, infatti, il controllo sull'azione manageriale continua a fondarsi più su meccanismi *ex-ante*, ossia gli incarichi, che su valutazioni delle prestazioni compiute *ex-post*.

In Italia, con le recenti tornate contrattuali che hanno modificato, dopo un lungo periodo di negoziazione, il sistema di classificazione del personale e la progressione retributiva, si sono rafforzate le opportunità offerte alla contrattazione decentrata e ai sistemi di valutazione e di retribuzione ad incentivo (PRP⁴).

⁴ PRP: *Performance-related pay* individua sistemi di valutazione e retribuzione delle prestazioni dirigenziali. I sistemi PRP adottati nei paesi OECD si distinguono per livello di centralizzazione. Nei paesi con meccanismi più decentrati, gli schemi PRP sono solitamente definiti dettagliatamente per legge ed i sistemi di valutazione e ricompensa sono gestiti centralmente. Ne deriva un elevato grado di standardizzazione dei meccanismi in uso nelle diverse ammini-

Le ragioni di tale cambiamento hanno origine nella maggiore autonomia attribuita alle singole Amministrazioni, nella rilevanza data al ruolo del dirigente in particolare nella gestione del personale e nel decentramento della contrattazione collettiva, riconosciuta nei nuovi CCNL, a partire dal 1999, con il termine di "contrattazione integrativa". Una delle principali novità che emerge dai nuovi contratti nazionali di lavoro è costituita, infatti, dalla determinazione di un Fondo Unico destinato al finanziamento del trattamento accessorio. La finalità del fondo è quella di garantire alle Amministrazioni una maggiore flessibilità nelle politiche retributive attraverso strumenti di regolazione contrattuale. Su questo terreno, i recenti CCNL pubblici hanno affidato un ruolo crescente alla contrattazione decentrata ed introdotto una maggiore articolazione delle voci di ricompensa per sostenere una più consistente differenziazione retributiva all'interno degli Enti. E' tuttavia da rilevare come si sia generalizzata la prassi delle amministrazioni di corrispondere ai dirigenti, così come ai dipendenti, l'indennità di risultato in modo generalizzato, nonostante l'assenza della valutazione, prescritta per legge, volta a verificare il raggiungimento dei risultati e l'osservanza delle direttive. Analogamente, l'indennità di posizione di parte variabile, legata alla rilevanza e alla gravosità dei compiti connessi con l'attribuzione di uno specifico incarico, si è progressivamente trasformata in un vero diritto soggettivo per gli interessati, anche nell'ipotesi in cui ai dirigenti venga successivamente conferito un incarico di minore importanza (cosiddetta clausola di salvaguardia).

10 – Conclusioni

Da quanto detto finora, emerge con chiarezza che i profondi cambiamenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni lo scenario economico e sociale hanno definitivamente spiazzato il tradizionale modello di

strazioni. Nei paesi con sistemi PRP mediamente decentrati, la legge solitamente si limita a definire linee guida. La progettazione dei sistemi di valutazione e dei collegati schemi premiali secondo i principi legislativi è poi delegata alle singole amministrazioni. Nei paesi con sistemi PRP altamente decentrati, la definizione dei sistemi di valutazione e ricompensa è demandata alle singole amministrazioni o categorie di amministrazioni pubbliche. L'assenza di principi guida stabiliti per legge conduce ad un'elevata eterogeneità delle soluzioni implementate dalle diverse organizzazioni. Il grado di centralizzazione dei sistemi PRP in uso nei diversi paesi OECD non è necessariamente proporzionale al livello di accentrato che caratterizza le politiche retributive. Al contrario, paesi con sistemi di gestione del personale fortemente centralizzati hanno in molti casi utilizzato schemi PRP decentrati per favorire più ampi livelli di delega.

pubblica amministrazione. Sono nati nuovi bisogni che hanno costretto le amministrazioni a modificare profondamente le proprie modalità di funzionamento. A conclusione di questo studio possiamo partire da alcuni punti fermi e formulare delle considerazioni. La scala delle priorità è stata ribaltata. Finalmente è venuto meno un modo di operare caratterizzato dal mero rispetto delle procedure, impeccabile solo dal punto di vista formale. Si stanno facendo strada e si stanno affermando concetti nuovi, quali la responsabilizzazione sugli obiettivi, l'orientamento al risultato, la pianificazione, il controllo di gestione, l'attenzione alla qualità. Per rafforzare questo nuovo approccio, diventa fondamentale il ruolo dei dirigenti pubblici, che sono i veri protagonisti del percorso che porterà le amministrazioni a essere sempre più orientate alla qualità. A loro viene richiesto non solo di essere ottimi professionisti e di contribuire alla formulazione e alla valutazione delle politiche pubbliche, ma anche di guidare, motivare e valorizzare i propri collaboratori. Alla dirigenza pubblica il nuovo contesto richiede anche di promuovere il benessere organizzativo, di possedere insomma le caratteristiche del buon leader. Purtroppo, l'aspetto manageriale, la capacità di governare un sistema complesso di risorse e di relazioni, ad oggi sembra non essere ancora patrimonio comune e su questo occorre ulteriormente investire. Per sostenere il cambiamento la mera modifica legislativa non basta, a parere di chi scrive, risulta essenziale investire sulla selezione e/o sulla formazione scrupolosa dei nuovi leader.

Nella maggior parte dei paesi sviluppati, la pubblica amministrazione si sta orientando verso una maggiore delega ai manager, per consentire loro una maggiore flessibilità e libertà. Le capacità individuali dei capi devono essere utilizzate per diffondere il miglioramento delle prestazioni, ma anche per lo sviluppo dell'innovazione e del capitale umano.

Nel quadro di profondo mutamento richiesto dall'innovazione legislativa agli enti locali il management deve quindi avere le capacità per creare la cultura del risultato, per consentire la concreta realizzazione dei programmi delle amministrazioni, per affrontare le nuove competenze attribuite agli enti locali, per migliorare efficienza ed efficacia delle attività. Per conseguire questi risultati deve poter contare su persone competenti e fortemente motivate.

Il punto chiave è innovare la "cultura" che pervade la Pubblica Amministrazione. Intendendo per cultura l'insieme dei valori personali e professionali con cui sia vertici sia ciascuno operatore pubblico registrano ed elaborano le informazioni per impiegarle al meglio per il bene dell'ente, nell'ambito delle sue funzioni ed assolvendo alle responsabilità assegnate al suo ruolo. Perché questo si realizzi è necessaria l'affermazione di una "filosofia" aziendale all'interno

degli organismi erogativi che compongono la Pubblica Amministrazione.

Un'altra azione decisiva per il passaggio ad una gestione più accurata degli enti pubblici è razionalizzare ed organizzare tutte le indicazioni e gli strumenti normativi che il Legislatore ha finora emesso; lo scopo è mettere a frutto le esperienze fino ad ora realizzate (anche in altri enti) per accelerare e dare concretezza, nell'interesse dei cittadini, ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

References

- AA.VV. (2006), *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, I Manuali, Rubbettino Editore
- Albano P. e Carapella B. (2003), *La valutazione della dirigenza. Principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano
- Azzone G. e Dente B. (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, EtasLibri
- Bisio L. e Mazzoleni M. (2008), *Manuale di management dell'ente locale Logiche e strumenti di governance pubblica*, Il Sole 24 ore
- Bossaert D., Demmke C., Nomden K. e Polet R. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen*, European Institute of Public Administration.
- Broglio A. (1992), Il sistema di valutazione delle prestazioni, in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale*, Utet, Torino
- Cerese F. P. e Farinella D. (2007), La teoria della «motivazione per il lavoro pubblico»: un caso italiano, *Amministrare*, n. 3/2007
- Della Rocca G. (2001), *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni - Esperienze e materiali Dipartimento della funzione pubblica ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Rubbettino Editore*
- Fabbri T. M. (2001), La valutazione della prestazione, *Organizzazione & Management*, n. 183/2001
- Giovannetti R., Ruffini R. (2007), *La direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni Principi Logiche Metodologie*, IPSOA
- Masini I. (2000), Valutazione e retribuzione delle prestazioni dirigenziali, *Azienditalia*, n. 2/2000
- Natale F. (2004), Il sistema di valutazione dei dirigenti negli enti locali, *Spazio Economia Studi sullo sviluppo e l'innovazione*, n. 2-3/2004 Editore ALECOL
- Pollitt e Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Valotti G. (1996), *La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie*, FrancoAngeli, Milano