



UNADIS
UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

Ufficio Studi

**Validazione dei percorsi professionali tra meritocrazia e
trasparenza**

La proposta di Unadis e il modello delle Agenzie Fiscali

SOMMARIO

| | |
|--|-----------|
| 1. PREMESSA | 3 |
| 2. RUOLO E FUNZIONI DEL DIRIGENTE PUBBLICO | 5 |
| 3. ATTUALI MODALITÀ DI ACCESSO ALLA DIRIGENZA | 7 |
| 3.1. IL CORSO-CONCORSO | 7 |
| 3.2. IL CONCORSO RISERVATO AGLI INTERNI | 8 |
| 3.3. GLI INCARICHI EX ART. 19, COMMA 6..... | 10 |
| 4. LE AGENZIE FISCALI | 11 |
| 4.1. LA PROPOSTA..... | 12 |
| 4.2. GLI ELEMENTI ESSENZIALI | 15 |
| 5. CONCLUSIONE | 17 |

1. PREMESSA

Viene insistentemente invocata una riforma della Pubblica Amministrazione, che tutti vogliamo più efficiente, moderna e soprattutto al servizio del cittadino. Per Unadis, non può esistere una riflessione seria sugli obiettivi e sulle finalità delle amministrazioni che prescindano dalla dirigenza, che tuteliamo e vogliamo promuovere.

La riforma della dirigenza di venti anni fa - “privatizzazione” del rapporto di lavoro, introduzione di “regole e metodi manageriali” nella governance e nella gestione, flessibilità dell’organizzazione, impiego flessibile delle risorse umane, controlli di risultato più che di regolarità – non è fallita, ma occorre insistere per uscire dalla “burocrazia del management” e far entrare il “management nella burocrazia”¹.

E’ necessario restituire alle pubbliche amministrazioni funzionalità, efficienza e dignità per l’altissima funzione pubblica loro affidata. Il che significa legalità ed economicità di azione, rispetto innanzi tutto per cittadini-utenti, senso della missione.

E’ necessario attuare davvero la distinzione tra politica e amministrazione, garantendo il diritto di governance della politica, ma anche la vera autonomia operativa della dirigenza².

Unadis ha elaborato numerose proposte per una intelligente spending review, con tagli mirati e non orizzontali, di superamento del concetto della spesa storica, della eliminazione delle duplicazioni organizzative e della giungla retributiva.

Questo rende ancora più attuale una questione mai completamente risolta, in Italia: *quella della selezione e della formazione della classe dirigente e degli amministratori pubblici*.

E’ determinante la costruzione di un corpo dirigenziale autorevole e competente - capace di confrontarsi con una realtà economica e sociale in continua e rapida evoluzione e di raccoglierne sfide e opportunità, nel rispetto delle regole. Ciò è particolarmente sentito in relazione alla sempre più evidente crisi del modello tradizionale del concorso pubblico, che mostra i suoi limiti anche per l’accesso all’impiego presso le Amministrazioni dell’intera popolazione dei pubblici dipendenti.

Negli anni più recenti al concorso pubblico (prevalentemente farraginoso e basato sulla verifica di conoscenze giuridico-formali) di accesso ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, si è affiancato un modello molto più flessibile, centrato su contratti a termine e su nomine essenzialmente fiduciarie, basato sull’assunto che la fiduciarità del rapporto politica-amministrazione potesse essere garanzia di risultato. Specularmente però, l’opinione pubblica da una parte, gli organi di controllo dall’altra, sono sempre più scettici circa la validità di una scelta della dirigenza fatta esclusivamente su base fiduciaria³.

Per evitare la farraginosità delle procedure da una parte e totale discrezionalità dall’altra, oggi occorre individuare modelli di selezione della dirigenza che assicurino:

¹ Mauro Bonaretti, “*Dirigenza e management pubblico: la responsabilità del fare*”, atti convegno Dipartimento Funzione Pubblica, maggio 2013

² Carlo D’Orta, “*La riforma aziendalistica delle PA: superare il fallimento per puntare al rilancio*”, atti convegno Dipartimento Funzione Pubblica, maggio 2013

³ Studio della Fondazione Alma Mater, Università di Bologna, 2013

- un accesso con procedure selettive trasparenti, aperte, con garanzia di obiettività;
- un margine ragionevole di fiduciarità (senza scadimenti nell'arbitrarietà);
- una titolarità degli incarichi collegata alla verifica del permanere dei requisiti che è necessario possedere man mano si modificano i confini del ruolo professionale ricoperto.

Vi è la necessità di:

- promuovere una trasparente scelta del merito;
- garantire l'autonomia di chi ha la responsabilità di scegliere;
- cogliere il cambiamento con flessibilità.

Dobbiamo interrogarci sulla modalità migliore per fare ciò.

Il concetto di *merito* si collega a quello di un accertamento, con modalità obiettive, trasparenti ed uniformi, del possesso delle conoscenze e competenze più importanti per il ruolo ricoperto.

Il concetto di *fiduciarità* comporta che, a parità di analoghe competenze, ci si possa avvalere di una persona con la quale si ha maggiore sintonia.

Il concetto di *flessibilità* dei contenuti del ruolo si collega alla necessità di individuare una modalità di verifica del possesso delle competenze che accompagni, nel tempo, i cambiamenti delle prestazioni richieste.

In sintesi, si tratta di un processo di valutazione delle competenze e dell'esperienza professionale di coloro che si candidano a ricoprire una posizione dirigenziale.

Da questo punto di partenza nasce l'esigenza di un diverso sistema di reclutamento della classe dirigente pubblica che tenga conto delle specifiche attività delle singole Amministrazioni che bandiscono il concorso, garantendo, nel contempo, la valorizzazione del patrimonio di competenze e di esperienze del quale le strutture amministrative dispongono al loro interno.

Tenendo conto dei presupposti sopra evidenziati, abbiamo analizzato il caso specifico delle Agenzie Fiscali, che presentano un elevato grado di efficienza ed un moderno sistema di valutazione delle *performance* dei singoli Dirigenti e delle proprie strutture, in generale, e abbiamo disegnato l'ideale modello di accesso alla Dirigenza per tali Amministrazioni, che potrebbe essere esteso ad altre Pubbliche Amministrazioni, che presentano analoghi profili organizzativi e comparabili sistemi di valutazione.

Prima di addentrarci nel sistema Agenzie Fiscali, riportiamo alcune considerazioni sullo status del dirigente pubblico e sulle attuali modalità di accesso alla Dirigenza.

2. RUOLO E FUNZIONI DEL DIRIGENTE PUBBLICO

Negli ultimi decenni del secolo scorso si è progressivamente fatta strada - prima fra gli studiosi e, poi, anche a livello politico e legislativo - la convinzione che la formulazione e la attuazione di qualsiasi iniziativa di rinnovamento e riforma amministrativa richiedono, quale condizione indispensabile, **la presenza di una classe dirigente che sia tecnicamente e culturalmente preparata e aggiornata**; ma che sia, soprattutto, predisposta al cambiamento. Il che implicava, e implica, un forte impegno a investire sulla formazione e riqualificazione professionale, al fine di valorizzare l'attività dei dirigenti pubblici e accrescere la capacità di servizio delle amministrazioni.

Da un lato occorre, dunque, costruire la figura del dirigente in modo da esaltarne la caratterizzazione professionale, la responsabilità e l'autonomia anche nei confronti del vertice politico, il quale, nelle amministrazioni pubbliche, rappresenta colui che, in sostanza, colloca il manager/dirigente a capo di un settore più o meno ampio della propria struttura organizzativa. Dall'altro occorre considerare il carattere fiduciario della funzione manageriale, in quanto il dirigente, quale gestore della struttura, rappresenta le esigenze espresse dal vertice, di cui è strutturalmente chiamato a realizzare il "progetto aziendale".

In tale contesto il dirigente rappresenta il punto di connessione tra *l'organizzazione del lavoro e l'organizzazione dei servizi*, determinando le modalità secondo le quali si sviluppa l'azione di cura degli interessi pubblici in relazione alla gestione delle risorse umane e strumentali a sua disposizione. All'interno degli uffici, il suo ruolo è volto alla gestione dell'attività lavorativa dei collaboratori, impiegati e funzionari, con il fine di facilitare una loro compartecipazione agli obiettivi, ma anche di sviluppare con gli altri un dialogo corretto e costruttivo, in modo tale che l'intera attività lavorativa sia indirizzata al perseguimento di un buon risultato per la collettività e l'Amministrazione stessa. Il dirigente non deve essere solo il capo, ma colui che ha la capacità - e il dovere - di comunicare ed interagire⁴.

Ragionare sulla dirigenza significa, quindi, ragionare sul rafforzamento di uno dei punti nevralgici della Pubblica Amministrazione, sul motore di qualsiasi iniziativa riformatrice, e porre le basi per la realizzazione e il consolidamento delle iniziative di riqualificazione dell'intero sistema.

La valorizzazione delle qualità professionali dei dirigenti e la riqualificazione dello stesso ruolo, anche come indispensabile condizione per la creazione di un ampio ed adeguato "mercato" della dirigenza pubblica, si fonda su una costante e decisa implementazione della managerialità.

Nel perseguire tale obiettivo, il legislatore ha cercato a più riprese di riproporre anche nell'organizzazione amministrativa, e nell'ordinamento del personale dirigenziale pubblico, i tratti qualificanti del sistema di management privato, con particolare riferimento alla flessibilità del rapporto, al delicato vincolo fiduciario che lega il dirigente all'imprenditore/datore di lavoro, al contenuto della prestazione professionale richiesta ai dirigenti, alla flessibilità dei ruoli e delle funzioni, all'informalità ed alle competenze.

Coniugare una leadership forte con un management altrettanto forte: questa è la parola d'ordine per avere Amministrazioni Pubbliche moderne ed efficienti! Leader e manager: se il

⁴ Studio della Fondazione Astrid "Reclutamento e formazione della dirigenza e del personale pubblico", 2006

leader è colui che è in grado di affrontare il cambiamento derivante dai nuovi contesti economici, tecnologici, politici e socio-culturali, il manager si misura con la complessità propria delle nuove organizzazioni al fine di raggiungere determinati e chiari obiettivi di efficienza ed efficacia.

In relazione a tali esigenze e sulla base di tali premesse, nonostante sia sempre indispensabile una congrua formazione giuridica, appare sempre più necessario che i dirigenti delle amministrazioni pubbliche siano provvisti di competenze economiche e attitudini di tipo manageriale ed interdisciplinare e siano, allo stesso tempo, capaci di porsi quali figure-guida nel complesso panorama degli assetti organizzativi pubblici: a questo cambiamento della figura del dirigente è necessario far corrispondere migliori criteri di accesso e reclutamento.

Con due consapevolezze in più rispetto al passato:

- 1) non tutte le dirigenze sono uguali
- 2) un eccesso di regolazione - iper-regolazione e iper-procedimentalizzazione di tutto quello che concerne la gestione delle risorse umane valutazione, dis-regolazione e iper-procedimentalizzazione di tutto quello che concerne la gestione delle risorse umane (valutazione, disciplina, retribuzione variabile, mobilità, reclutamento) - ha portato al fallimento della riforma

Oggi nell'affrontare il tema della dirigenza pubblica si rischia di perdersi in un falso problema: quello del "tempo determinato" o del "tempo indeterminato" come migliore modalità per la gestione del rapporto di lavoro del dirigente.

Entrambe le tesi (dirigente a tempo limitato/dirigente di ruolo), infatti, nascono per prevenire due patologie. In un caso, la patologia è quella dell'abuso di ruolo della politica; nell'altro, la patologia è l'incapacità della dirigenza a produrre risultati dignitosi.

La realtà non è questa. Queste sono patologie magari anche diffuse, ma patologie specifiche. Non tutta la politica è clientelare e non tutta la dirigenza è immobile e incapace⁵.

Occorre certamente punire le patologie ma non si può pensare che tutto sia patologico. Il punto è che non siamo capaci di punire le patologie e così cerchiamo di risolvere i problemi mettendo obblighi, vincoli e controlli ovunque e a chiunque. Se ogni giorno funzionano ospedali, scuole, uffici, significa che milioni di lavoratori fanno il proprio lavoro coscientemente e spesso anche di più. Noi abbiamo bisogno di aiutare queste persone e non stremarli con vincoli, divieti, sfiducia.

La soluzione è il far leva sulla parte sana dell'organismo che consente crescita e sviluppo. L'accanimento terapeutico genera solo la paralisi. E i risultati sono sotto gli occhi di tutti: la logica della caccia al fannullone ha determinato una situazione drammatica nei rapporti tra istituzioni e cittadini.

Se è vero che il dirigente a tempo è più efficiente nel breve periodo per vedersi confermato il contratto, è anche dimostrato che, nel medio-lungo periodo, il dirigente a tempo indeterminato produce maggior valore in senso sia assoluto sia relativo, in quanto si sente parte

⁵ Cfr Organizzarsi sulle patologie e non sulla vita fisiologica porta a costruire divieti, vincoli, eccessi. Se cinquanta persone sfrecciano a 200 km/h in autostrada cercheremo di fermare quei cinquanta, ma non chiuderemo le autostrade cfr Mauro Bonaretti, *"Dirigenza e management pubblico: la responsabilità del fare"*, atti convegno Dipartimento Funzione Pubblica, maggio 2013

della struttura, percepisce di poter investire in un percorso di carriera e di crescita e, secondo studi importanti di Benessere organizzativo.

La soluzione è la trasparenza: il dirigente può nascere sul campo, essere il migliore *specialist* in un ruolo tecnico del suo proprio settore, purché il percorso sia validato da step di verifica dei risultati oggettivi, accessibili, sotto gli occhi di tutti, e connessi al merito.

3. ATTUALI MODALITÀ DI ACCESSO ALLA DIRIGENZA

L'accesso alla dirigenza, secondo l'attuale assetto normativo avviene, sostanzialmente, in base a due distinti canali: quello tradizionale costituito dal concorso, riservato a soggetti interni all'amministrazione in possesso di particolari requisiti, e quello del corso-concorso, aperto anche a soggetti esterni.

3.1. Il corso-concorso

L'obiettivo di tale sistema è la ricerca di un effettivo rinnovamento ed una reale riqualificazione della figura del dirigente pubblico.

In tale sistema di reclutamento, anche se più nelle intenzioni, decisamente condivisibili, che nelle esperienze effettivamente condotte, si ravvisano diversi elementi positivi che vanno evidenziati.

Anzitutto, è risultata particolarmente significativa e apprezzabile, nella programmazione e nella gestione di tali corsi, l'intenzione di sviluppare nei partecipanti un'identità "motivazionale" e un idem sentire, per produrre spirito di gruppo attraverso un patrimonio di culture e codici linguistici comuni tra soggetti provenienti da estrazioni universitarie e da esperienze lavorative diverse. Un tale sentimento "identitario", peraltro, trova riscontro, a posteriori, in forme di collegamento, di scambio e di reciproco sostegno fra gruppi di allievi entrati nella dirigenza. Strumenti, questi, che si sono dimostrati validi ai fini del mantenimento di contatti fra colleghi distribuiti nelle diverse amministrazioni e nei diversi enti (nell'amministrazione centrale come sul territorio), e stanno dando luogo a una vera e propria rete, che si estende e si consolida sulla base di un percorso comune, della condivisione di problemi, aspirazioni, ideali e si presenta, almeno potenzialmente, come portatrice di novità e di una spinta decisiva per realizzare quel passaggio - che tutti invocano e proclamano, ma che è ancora lungi dall'essere compiuto - da una pubblica amministrazione burocratica ad una caratterizzata dal paradigma manageriale.

Una serie di elementi quali la valutazione continua, la varietà della tipologia di prove in corso d'opera - che ha consentito di sviluppare l'elasticità e la versatilità del corsista, nonostante alcune rigidità della struttura formativa nella gestione del sistema di valutazione -, l'interazione tra prove individuali e prove di gruppo, nonché la scelta di inserire nel curriculum formativo del dirigente un consistente periodo di applicazione pratica (in Italia e presso gli uffici dell'Unione europea) sono fattori che si reputano particolarmente innovativi fra quelli che hanno caratterizzato l'esperienza dei corsi-concorsi.

Quali sono stati, in estrema sintesi, gli effetti fin qui prodotti da questo tipo di reclutamento?

Si è realizzato un certo “ringiovanimento” dei quadri dirigenziali, ma il superamento della tradizionale cultura di tipo “giuridicoformalistico” è ancora un sogno lontano da materializzarsi. Si è creato uno spezzone di dirigenza – quantitativamente limitato - dotato di una sua identità, di un humus culturale comune che porta i soggetti interessati a sentirsi parte non tanto e non solo della specifica amministrazione di appartenenza (ministero, agenzia o ente), ma dell’amministrazione vista nel suo insieme.

Infine, e si tratta di un elemento particolarmente qualificante, si è realizzato un risultato coerente con la tendenza a favorire l’ingresso nell’amministrazione di persone che non scelgono di essere pubblici funzionari come seconda opzione lavorativa, o come forzato canale di sbocco della non occupazione, ma vi entrano sulla base di una forte motivazione.

I risultati ottenuti negli ultimi anni renderebbero opportuna una verifica e, presumibilmente, una revisione delle modalità di selezione dei partecipanti, le quali attualmente presentano un carattere pletorico, che non ne consente un tempestivo espletamento e non favorisce la selezione dei migliori, come pure un ripensamento della stessa struttura ed articolazione dei corsi. Nella quasi totalità dei casi, inoltre, risultano vincitori di corso-concorso e, quindi arruolati, esclusivamente laureati in discipline giuridiche (anche in amministrazioni con profilo tecnico), in considerazione del fatto che le materie oggetto di concorso sono quasi esclusivamente di tale natura. Ciò non è però particolarmente indicato in amministrazioni caratterizzate da una elevata specificità tecnico-amministrativa, come, in particolare, le Agenzie Fiscali, caratterizzate da un particolare ed elevato tecnicismo necessario per la conduzione di uffici fiscali.

Sono, comunque, molti e diversi i motivi che consentono di giudicare nel complesso positiva l’esperienza dei corsi-concorsi portati a compimento, e inducono ad affermare che tale sistema andrebbe valorizzato non solo come canale per la selezione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione, ma soprattutto come piattaforma per creare quell’effetto dirompente che solo una cultura condivisa può rappresentare.

3.2. Il concorso riservato agli interni

Accanto alle modalità del corso-concorso, sulla base della legislazione vigente, resta un sistema di accesso alla dirigenza, per i pubblici dipendenti, attraverso i concorsi a loro riservati banditi dalle Amministrazioni.

Rimane, infatti, molto importante conservare un ragionevole spazio di accesso alla dirigenza per gli impiegati che siano provvisti di capacità e cultura adeguate, e siano disposti ad impegnarsi in un processo di crescita personale e professionale. Ciò è tanto più necessario in tempi di appiattimento delle carriere (gli avanzamenti giuridici, nella prassi dei contratti del pubblico impiego, hanno sostanzialmente preso il posto dei vecchi automatismi di progressione economica), di insufficiente turnover e di conseguente permanenza per tempi lunghissimi nelle medesime funzioni, non di rado molto ripetitive.

Molte Amministrazioni hanno, peraltro, giustificato il ricorso a tale metodologia soprattutto con la insostenibile lunghezza dei tempi di espletamento dei corsi-concorsi, e che questo è un problema reale con il quale occorre misurarsi, proprio al fine di evitare che le scorciatoie divengano la regola, compromettendo ogni disegno innovatore.

Accanto a tali elementi che danno una connotazione positiva all’applicazione della modalità di reclutamento della Dirigenza secondo il canale del concorso riservato agli interni,

occorre segnalare come fino ad oggi l'applicazione di tale modalità di selezione (il concorso per esami di tipo tradizionale), sia piuttosto obsoleta, incentrata com'è, sulla verifica di requisiti culturali certamente importanti, ma inidonea alla verifica di altre qualità essenziali del futuro dirigente, come la leadership e l'attitudine manageriale.

A tal fine sarebbe certamente necessario operare sulla impostazione e sui contenuti dei bandi di concorso (dei corsi - concorsi, in particolare), evitando di ricalcare schemi tradizionali nella individuazione e nella valutazione dei titoli, nella scelta delle prove e nel peso dei punteggi da assegnare.

Circa le modalità di attuazione della riserva di posti in questione, sono state sviluppate diverse ipotesi, tra le quali vengono prese in esame le seguenti tre:

- 1) in aggiunta alle prove scritte e orali prevedere punteggi da attribuire per "titoli" - che tengano conto, in particolare, degli incarichi dirigenziali ricoperti, delle "posizioni organizzative" ricoperte e, soprattutto, dei curricula, con espresso riferimento alla qualità del servizio prestato e alle valutazioni conseguite - che concorrano alla definizione della graduatoria del contingente riservato agli interni;
- 2) eliminare la riserva e procedere a concorsi pubblici nei quali gli interni che abbiano i requisiti richiesti possano far valere i punteggi derivanti dai titoli di cui sopra;
- 3) prevedere un concorso specifico ma contestuale a quello pubblico, per un numero di posti uguale a quelli corrispondenti alla riserva, con prove che privilegino la verifica della capacità gestionale e punteggi da attribuire per "titoli" - che tengano conto in particolare degli incarichi dirigenziali ricoperti, delle "posizioni organizzative" ricoperte e, soprattutto, dei curricula, con espresso riferimento alla qualità del servizio prestato e alle valutazioni conseguite.

L'ultima di esse - la numero 3) - è quella di maggiore interesse, e verrà più avanti applicata al modello delle Agenzie Fiscali.

Come si può notare, è stata posta una particolare enfasi sulla valutazione dei curricula e del servizio svolto dai candidati, in coerenza con le argomentazioni già svolte in ordine alla scarsa idoneità dello strumento del concorso per soli esami a selezionare i più adatti a ricoprire una posizione dirigenziale. L'esperienza insegna, fra l'altro, che non sempre coloro che trovano il tempo e il modo per prepararsi più accuratamente alle prove d'esame sono anche i più disposti a spendere le proprie migliori energie al servizio dell'amministrazione.

Peraltro, occorre essere ben consapevoli che, per adottare questa impostazione senza incrementare oltre misura il rischio di una eccessiva discrezionalità nella valutazione dei candidati, è necessario che la classificazione delle esperienze di lavoro sia effettuata con criteri chiari, non fraintendibili e definiti a priori.

Su queste basi, la coesistenza delle due tipologie di selezione - corso-concorso e concorso - può, dunque, essere conservata, con la seconda atto a rappresentare una opportunità di crescita professionale per i dipendenti più capaci, meritevoli e motivati.

3.3. Gli incarichi ex art. 19, comma 6

Quanto alla applicazione dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, cui si è prima (e che è, notoriamente, oggetto di un'ampia discussione), si può rilevare come le opportunità offerte da una disposizione che consentiva di acquisire sul mercato professionalità specifiche carenti nelle Amministrazioni, e di reclutare particolari figure di vertice che appaiano indispensabili al fine di assecondare e gestire processi di innovazione, siano state spesso mortificate dall'uso distorto che, nella maggior parte dei casi, se ne è fatto, per concedere promozioni interne e premiare soggetti legati da fedeltà politica ai titolari del potere di nomina.

Va considerato, tra l'altro, che questo personale, nel corso del tempo, è stato confermato ripetutamente e, pertanto, di fatto stabilizzato nella sua posizione, senza che nel frattempo si procedesse al varo di apposite procedure concorsuali, nel rispetto della disciplina vigente in materia di accesso ai pubblici uffici.

Con ciò non si vuole significare che l'istituto considerato in sé non sia valido e non si sia rivelato molto utile nei casi in cui è stato correttamente utilizzato. Probabilmente, come sopra ipotizzato, si tratta di affinare la norma e di precisarne il contenuto e la *ratio* alla luce dell'esperienza. Si dovrebbe, in particolare, rivisitarla per chiarire, in modo inequivocabile, che gli incarichi possono essere conferiti solo a soggetti in possesso di specifici e ben determinati requisiti e, comunque, non appartenenti all'Amministrazione che li conferisce, se non (come sarebbe, in verità, preferibile) esterni alle Pubbliche Amministrazioni in generale: ipotesi, questa, apparentemente "massimalista", ma in realtà molto coerente con il disegno complessivo sin qui delineato.

Inoltre, si potrebbe delineare uno schema procedurale obbligatorio nel quale il ricorso al contratto di diritto privato sia possibile solo nei casi in cui si tratti di acquisire professionalità particolari, non altrimenti rinvenibili nell'Amministrazione interessata (e in altre Amministrazioni o in Organi Costituzionali, in base all'art. 19, comma 5 bis), inserendo nell'attuale disciplina alcuni correttivi finalizzati a:

- a. consentire il rinnovo degli incarichi alla loro scadenza esclusivamente nel caso in cui si verifichi formalmente il permanere dell'esigenza di avvalersi di alcune competenze specifiche;
- b. attivare, contestualmente alla selezione di soggetti esterni, e nel caso in cui il loro lavoro non sia legato ad attività di carattere progettuale (in quanto tali, tipicamente circoscrivibili nel tempo), percorsi formativi "finalizzati" rivolti a risorse interne all'amministrazione;
- c. procedere ad un reale ed ampio interpello pubblico preliminare all'attribuzione degli incarichi ex art. 19 comma 6, in modo da garantire la massima trasparenza della procedura e di favorire l'acquisizione sul mercato di tutte le migliori candidature;
- d. rendere obbligatoria la pubblicazione in appositi ambiti (albi ufficiali, la rete, ecc.) dei curricula dei soggetti prescelti, debitamente sottoscritti.

4. LE AGENZIE FISCALI

Negli ultimi anni, a causa della sempre maggiore carenza di dirigenti di ruolo, dovuta al progressivo collocamento a riposo degli stessi, e delle vincolanti disposizioni legislative in materia di assunzione nel pubblico impiego, che hanno impedito di promuovere apposite procedure concorsuali, le Agenzie fiscali, come previsto dai relativi Regolamenti di Amministrazione, hanno affidato incarichi dirigenziali provvisori a propri funzionari, anche attraverso procedure selettive interne di interpello, al fine di consentire la necessaria copertura di posizioni vacanti e, quindi, il mantenimento dei livelli di servizio richiesti. Tale possibilità è stata esercitata, previa specifica valutazione dell'idoneità a ricoprire provvisoriamente l'incarico, attraverso la stipula di contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico previsto per i dirigenti di ruolo. Attualmente, per i motivi richiamati, il fenomeno ha assunto proporzioni importanti, basti pensare che le posizioni dirigenziali ricoperte da funzionari incaricati ha ormai superato oltre il 60% del totale (complessivamente oltre 1.000 unità).

Tali incarichi sono provvisori, e qualora le Amministrazioni dovessero procedere all'interruzione del mandato, anche per cause non dipendenti dall'operato del funzionario, ci si troverebbe in una situazione di ingovernabilità delle strutture interessate. Inoltre, la consapevolezza della provvisorietà dell'incarico, soprattutto in chi svolge tale ruolo da diversi anni, rischia di generare un senso diffuso di frustrazione. Se da un lato, infatti, l'impegno e l'energia dedicata nell'incarico da parte di questi funzionari ha contribuito e tutt'ora contribuisce enormemente all'evoluzione e all'ammodernamento delle Agenzie Fiscali, dall'altro gli stessi hanno potuto contare sulla retribuzione connessa alla posizione dirigenziale assunta, ma senza avere alcuna possibilità o prospettiva concreta di un passaggio alla qualifica giuridica, le cui mansioni svolgono da tempo e con risultati positivi.

Ai funzionari incaricati viene già applicata per intero la disciplina prevista dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Dirigenza, così come previsto dai citati Regolamenti di Amministrazione, con la conseguente equiparazione, anche dal punto di vista economico, dei suddetti funzionari ai Dirigenti di ruolo.

Tuttavia lo status di “funzionario incaricato” rende tali funzionari dei precari della Dirigenza cui andrebbe posto rimedio, soprattutto nelle Amministrazioni dedite alla delicata e impegnativa lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

Importanti studi sociologici e di organizzazione dimostrano che il sentirsi parte stabile di un contesto produttivo genera migliore impegno per la fidelizzazione e benessere aziendale.

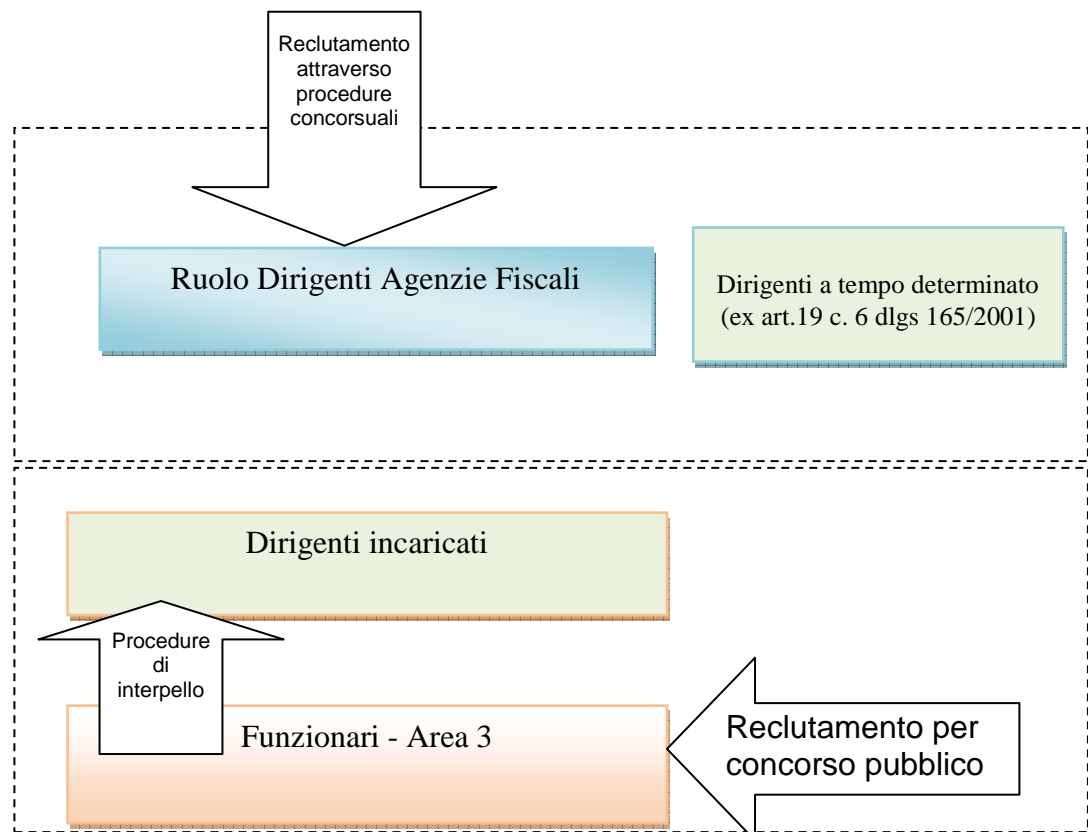


Figura 1 – Attuale sistema di accesso al ruolo Dirigenti Agenzie Fiscali

4.1. La proposta

Attualmente, come detto, l'accesso alla dirigenza di seconda fascia, avviene tramite concorso per esami oppure tramite corso/concorso.

Entrambe le modalità, lo abbiamo visto, presentano diverse criticità ma anche alcuni elementi di forza, intervenendo sui quali, si può operare una decisiva svolta di sistema per il reclutamento e la valutazione di una classe dirigente, non autoreferenziale e basata su un sistema meritocratico.

Secondo tale presupposto, considerando la particolare situazione delle Agenzie Fiscali, sia per la modalità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a propri funzionari che alla elevata specificità tecnica che contraddistingue tali Amministrazioni, il nostro sindacato, rappresentativo delle funzioni dirigenziali, avanza una dettagliata proposta per l'accesso alla Dirigenza.

Quello delle Agenzie, così come costruito nel tempo si è dimostrato essere un modello efficiente, sottoposto a sistemi di valutazione efficaci. La strada intrapresa, con l'attribuzione degli incarichi a personale in servizio presso le Agenzie, qualificato ed esperto, ha sicuramente dato degli ottimi risultati ed è sicuramente la strada giusta.

Una macchina come quella delle Agenzie Fiscali dovrebbe, a nostro parere, essere alimentata prevalentemente con concorsi pubblici per l'accesso all'Area 3, altamente qualificato sulle funzioni delle Agenzie, tra il quale scegliere successivamente i funzionari migliori cui attribuire l'incarico dirigenziale. Peraltro, la specificità tecnica di tali Enti ha già spinto di fatto il management a bandire concorsi per funzionari di quell'Area, quindi in possesso almeno della Laurea di I° livello. Un'ampia pianta organica di funzionari con elevata professionalità consentirebbe al management di individuare nel tempo il personale con le maggiori capacità tecniche, manageriali e di leadership, che il ruolo dirigenziale richiede.

L'accesso al "ruolo speciale" verrebbe completato con concorsi pubblici ovvero con corso-concorso per Dirigenti, con particolare riferimento alle specifiche funzioni *no-core*.

La specificità e la delicatezza dei compiti attribuiti alle Agenzie Fiscali, dunque, comportano che per l'attribuzione della responsabilità dirigenziale si deve necessariamente tener conto del lavoro svolto, della professionalità acquisita dal personale e, soprattutto, della particolare competenza manageriale richiesta a queste figure professionali, che, peraltro, non è possibile valutare con nessuna prova concorsuale.

Pertanto, riepilogando l'accesso al "ruolo speciale" della Dirigenza delle Agenzie Fiscali, dovrebbe avvenire:

1. con concorso-interno per titoli riservato agli interni, dove andrebbero valorizzati gli incarichi dirigenziali ricoperti, le "posizioni organizzative" ricoperte e, soprattutto, i curricula, con espresso riferimento alla qualità del servizio prestato e alle valutazioni conseguite;
2. con il concorso pubblico ovvero con corso-concorso, anche attraverso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, soprattutto, ma non solo, per ricoprire ruoli afferenti a funzioni *no-core* (giuridico-legale, contrattualistica, contabilità ed amministrazione del personale, etc.), in virtù della specificità della formazione del personale così reclutato.

In questo modo, da un lato si terrebbe in debita considerazione il lavoro svolto, la professionalità acquisita e la capacità manageriali dimostrate, dall'altro, sarebbe garantita la possibilità di accedere dall'esterno dell'Amministrazione con i possibili benefici apporti in termini di mentalità e innovazione.

Secondo il vigente quadro normativo, la riserva di posti per gli interni è stabilita nella percentuale del 50%, ma considerato il numero di dirigenti riconducibile alle funzioni di *core* nelle Agenzie Fiscali, nettamente prevalente rispetto alle funzioni *no-core*, si renderebbe necessaria una modifica di tali distribuzioni percentuali. Sarebbe preferibile, inoltre, non ricorrere al corso-concorso, che prevede anche dei tempi piuttosto lunghi, ma avvalersi del concorso pubblico per esami, bandito direttamente dalle Amministrazioni secondo le proprie necessità.

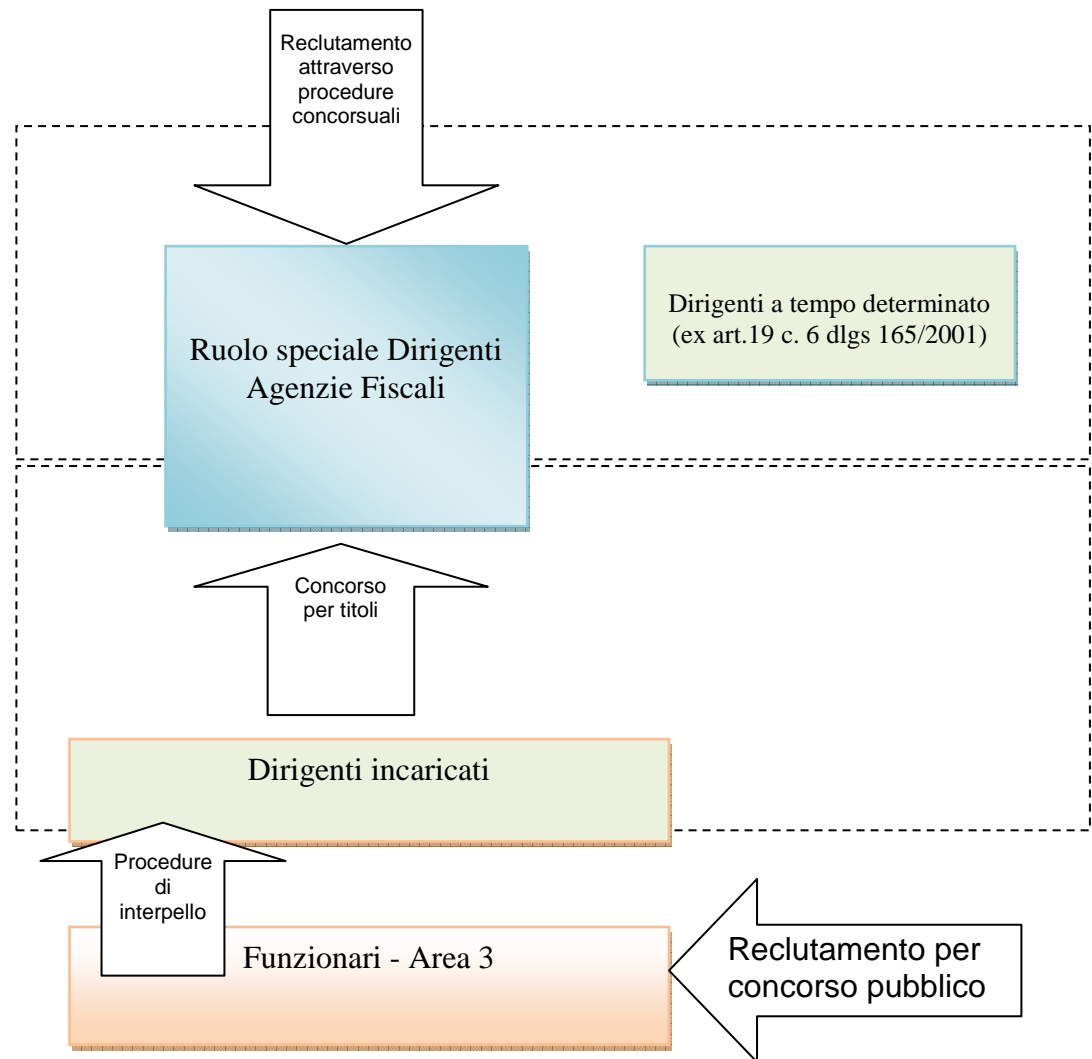


Figura 2 – Proposta di accesso al ruolo Dirigenti Agenzie Fiscali

Ciascun Dirigente viene ovviamente sottoposto al sistema di valutazione dell'Amministrazione di appartenenza. Nelle Agenzie Fiscali, l'attuale e vigente sistema di valutazione della dirigenza risulta essere realmente selettivo e meritocratico.

Il modello "Agenzie" infatti, che come noto prevede la stipula di un contratto di servizio con il Ministero delle Finanze (Convenzione), nasce allo scopo di garantire che strutture snelle, con una certa autonomia gestionale, possano garantire il perseguimento di obiettivi ambiziosi di politica fiscale che, nella vecchia logica del Ministero, non sempre erano conseguibili e soprattutto risentivano di una certa inerzia dovuta alla complessità della struttura.

Naturalmente le Agenzie, nel corso degli anni, si sono dovute attrezzare per far fronte alle sfide che venivano proposte rivedendo l'organizzazione, i processi, le politiche del personale e così via.

Il sistema di valutazione della Dirigenza è stato uno dei primi interventi che si sono resi necessari per poter dare impulso al processo di riforma della macchina fiscale; tale sistema ha

subito continue innovazioni nel corso degli anni, in parallelo con lo sviluppo organizzativo degli enti fiscali, e i risultati raggiunti sono stati particolarmente brillanti tanto che il modello è stato preso come caso di studio per lo sviluppo del cd “Decreto Brunetta”.

Il sistema di valutazione si basa su due oggetti :

- valutazione del raggiungimento degli obiettivi operativi
- valutazione del grado di professionalità raggiunto (comportamenti manageriali)

Nel primo caso si tratta di obiettivi numerici il cui grado di conseguimento, la maggior parte delle volte, è affidato alla rilevazione automatica e quindi è solo parzialmente influenzabile dalla soggettività insita nel valutatore.

Tali obiettivi sono, per definizione, sfidanti perché direttamente connessi con gli obiettivi di politica fiscale affidati al documento convenzionale; il conseguimento di questi, infatti, consente l'erogazione complessiva della quota incentivante senza la quale non vi sarebbe alcuna possibilità di ripartire i premi al personale meritevole.

Gli obiettivi sono chiari ad inizio anno ed è formalizzata la modalità di calcolo del conseguimento (indicatore); in questo modo si elimina la soggettività insita nel dichiarare l'obiettivo senza specificare come si calcola il conseguimento.

Nel secondo caso si tratta di valutazioni conseguenti il grado di managerialità raggiunto tramite la compilazione di campi specifici (descrittori) in cui sono riportati in modo chiaro gli elementi che hanno portato alla valutazione della professionalità.

Tale sistema, per come è stato costruito, ha garantito il riconoscimento del merito evitando penalizzazioni insite nei sistemi che tendono a livellare le prestazioni e, conseguentemente, non permettono l'emersione delle eccellenze.

E' sufficiente osservare i risultati relativi alla Dirigenza, specialmente, negli ultimi anni, per evidenziare che i punteggi attribuiti tendono a formare una curva “Gaussiana” con le evidenti considerazioni circa la bontà del metodo.

4.2. Gli elementi essenziali

A nostro avviso, solo questa diversa modalità consentirà il salto di qualità richiesto a tutto il settore pubblico, oggi spesso accusato di essere una mera struttura burocratica avversa alla meritocrazia, avviando il sempre più auspicato processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione in apparato al servizio del cittadino.

Per poter estendere alle Amministrazioni Pubbliche il modello sopra esposto, devono però essere garantite alcune condizioni essenziali, presenti per specificità e per organizzazione nelle Agenzie Fiscali.

In particolare:

1. Le Amministrazioni devono essere caratterizzate da peculiarità tecnico-amministrative tali che, per ricoprire la corrispondente funzione dirigenziale, è determinante l'esperienza professionale acquisita nel percorso lavorativo.
2. Il reclutamento dei Dirigenti attraverso l'attribuzione di incarichi a propri funzionari, aventi i requisiti per l'accesso alla Dirigenza, deve avvenire con procedure interne trasparenti e meritocratiche. In particolare, è essenziale mantenere elevati i livelli di “trasparenza”, prevedendo elevata accessibilità della documentazione (curricula dei

candidati e relative valutazioni, completa pubblicità dei verbali ecc. ecc.). Ciò consentirebbe di contenere, in misura più o meno ampia, il livello di discrezionalità che può essere presente nelle varie fasi di individuazione della figura più idonea.

3. È opportuno prevedere la possibilità di selezioni distinte in base alla tipologia di professionalità che l'Amministrazione intende acquisire. Ciò consentirebbe di calibrare, anche per le eventuali procedure concorsuali interne e pubbliche, precisamente i requisiti richiesti ai candidati rispetto agli ambiti lavorativi nei quali andranno ad essere inseriti, distinguendo *ab origine* quanti devono essere dotati di conoscenze più trasversali e multidisciplinari da quanti, al contrario, dovendo operare all'interno di una realtà estremamente specifica, necessitano inevitabilmente di conoscenze mirate, che consentano loro di inserirsi immediatamente ed in modo efficace nel contesto di destinazione.

4. Il sistema di valutazione della funzione dirigenziale deve essere efficace e reale. Solo con un sistema così, infatti, sarà possibile avere una classe dirigente selezionata sul campo, secondo un sistema fondato sul merito. È indubbia, per molte amministrazioni, almeno allo stato attuale, una oggettiva difficoltà di utilizzare come elemento di analisi gli esiti di processi di valutazione interna delle *performance* a cui sono stati nel corso del tempo sottoposti i dirigenti, data la generale scarsa affidabilità di tali meccanismi, sia sul piano metodologico che sul piano della applicazione operativa.

Pertanto, gli elementi determinanti, su cui si fonda la proposta di cui trattasi per il reclutamento della Dirigenza sono rappresentati da efficaci e trasparenti procedure di attribuzione degli incarichi dirigenziali a funzionari interni e da un "reale" sistema di valutazione, su cui appare opportuno fornire ulteriori considerazioni di carattere generale.

Il sistema della valutazione della Dirigenza deve poter lasciare pochi margini alla discrezionalità del valutatore e pertanto diventa certamente fondamentale il ruolo dell'organismo preposto alla valutazione che deve essere esterno all'Agenzia e con personale assolutamente indipendente da questa.

In prima approssimazione si possono stabilire dei principi generali volti a salvaguardare sia l'interessato (il Dirigente), sia l'Amministrazione che affida l'incarico. I principi devono riguardare i due momenti fondamentali: assegnazione degli obiettivi e la valutazione dei risultati.

In merito al primo punto, è essenziale che vi siano alcuni requisiti fondamentali come l'assegnazione degli obiettivi entro il primo mese dell'anno, la condivisione degli stessi con esplicitazione chiara e senza alcun dubbio di ciò che si deve fare e di quali sono le risorse. Va prevista una fase di "giusta negoziazione", cioè di poter rappresentare vincoli che, dipendendo da altri attori/fenomeni potrebbero essere d'ostacolo al raggiungimento dei risultati. In quest'ultimo caso, laddove ricorrono elementi ostativi al raggiungimento di un accordo, va previsto l'intervento dell'organismo terzo.

Per quanto riguarda la valutazione, il conseguimento deve poter essere misurato considerando elementi quantitativi avulsi da qualsiasi discrezionalità con possibilità di acquisire ulteriori elementi utili ad incrementare il dato numerico conseguito; per quanto attiene, invece, la valutazione degli aspetti organizzativi e comportamentali va certamente prevista l'introduzione di una *check list* facilmente riscontrabile in cui il caso "ON" oppure "OFF" sia corredato da almeno un esempio utile a giustificare il *flag* attribuito.

Naturalmente l'attribuzione del punteggio e del totale della valutazione deve essere affidato all'organismo terzo.

5. CONCLUSIONE

Presupposto necessario per un effettivo rinnovamento dell'Amministrazione Pubblica, che punti a migliorarne in modo sostanziale la capacità di rendere i servizi richiesti dai cittadini, è una riflessione attenta e realistica sulla figura, sul ruolo e, in primo luogo, sulle modalità di reclutamento dei dirigenti, che faccia tesoro dell'esperienza di questi anni e si fondi su una attenta analisi fattuale, rifiutando qualsiasi pregiudizio ideologico o culturale.

Da questo punto di partenza nasce l'esigenza di un diverso sistema di reclutamento della classe dirigente pubblica che tenga conto delle specifiche attività delle singole Amministrazioni che bandiscono il concorso, garantendo, nel contempo, la valorizzazione del patrimonio di competenze e di esperienze del quale le strutture amministrative dispongono al loro interno. Tale principio deve parallelamente rispondere all'esigenza – che si fonda su una ormai copiosa serie di decisioni della Corte Costituzionale – di privilegiare, in tutti i casi in cui non sussistano particolari e documentate esigenze che impongono di derogare a tale indicazione, forme di reclutamento che garantiscano la più ampia partecipazione di soggetti esterni alle Amministrazioni, in linea con il principio costituzionale del pubblico concorso, senza discriminare quanti già operano nel loro ambito o già collaborano, a vario titolo, con esse.

Più in generale, come si accennava sopra, il problema è più ampio e riguarda, nel suo complesso, le modalità di reclutamento per tutti i pubblici dipendenti.

Non può essere, infatti, non affrontato o eluso il problema di individuare nuove forme di accesso agli impieghi nel settore pubblico, che consentano di prevenire o limitare il fenomeno deterioro dei “concorsi di massa”, con quanto ne consegue in termini di lunghezza patologica delle procedure, scarse garanzie per i partecipanti e difficoltà (se non impossibilità) per le Amministrazioni di individuare realmente i soggetti più qualificati. Come pure bisogna cominciare ad affrontare la questione, delicatissima, di predisporre meccanismi di ingresso nei ruoli del personale pubblico che, senza entrare in contraddizione con il richiamato principio dell'art. 97, comma 3, della Costituzione, e senza ripercorrere la strada (fin troppo battuta) della stabilizzazione *ope legis* del precariato, consentano di evitare la dispersione delle risorse investite dalle amministrazioni nella realizzazione di percorsi di formazione-lavoro.

I vantaggi di questo tipo di approccio hanno una triplice valenza:

- permette di rispettare il dettato costituzionale in materia di concorsi di accesso alla PA;
- è meno costoso del concorso, dato che non obbliga gli enti ad emanare bandi e o insediare commissioni per ogni nuova esigenza;
- permette di collegare la formazione (di ogni singolo partecipante autonomamente o dei piani formativi degli enti, per chi sia già dipendente) a reali esigenze formative individuali, sulla base dei *gap* di competenze rilevati e restituiti ai singoli partecipanti.

Nel mondo giuridico, i fatti giuridici - al pari degli atti giuridici - meritano rilevanza.

I fatti giuridici sono produttivi di effetti e di conseguenze che non possono essere ignorati.

Ecco alcuni fatti - supportati da atti - davvero interessanti.

È un fatto che le Agenzie Fiscali, nate 12 anni fa, hanno avuto risultati di eccellenza nella lotta all'evasione come mai in passato, e che sia necessario proseguire sulla strada dell'impegno alacre e serio, già intrapresa.

È un fatto che sono stati scovati migliaia di cosiddetti " immobili fantasma", incrementando notevolmente le casse dell'Erario.

È un fatto che tali risultati sono stati conseguiti anche grazie ad una dirigenza motivata e competente: oltre 1000 (mille) Dirigenti sono stati scelti - in questi anni, nelle more di bandire concorsi - tra i migliori funzionari, tramite procedure selettive trasparenti e comparative del curriculum.

Questa è storia, non fiaba o leggenda: è la verità di fatti dimostrabili e accertati.

Una dirigenza a tempo determinato - assoggettata alla disciplina del CCNL dirigenti quanto a trattamento giuridico, tramite l'applicazione di istituti quali l'assegnazione di obiettivi e di connesse responsabilità dirigenziali, la percezione della retribuzione di risultato in maniera meritocratica, la valutazione etc. - **ha sorretto e sorregge la fiscalità in Italia.**

Finalmente stanno per essere banditi i concorsi per dirigenti, finalizzati all'ingresso in ruolo a tempo indeterminato di dirigenti: Unadis vede con favore - e lo dice da anni - che si individui la dirigenza di ruolo nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione. Art. 97 che da sempre ha visto la propria esplicazione con diverse modalità, senza alcuno scandalo: concorsi per esami, con prove scritte e orali, ovvero per titoli ed esami, ovvero per soli titoli, etc.

Nel caso di specie ci chiediamo:

è possibile non tenere in debito conto la professionalità acquisita e dimostrata da questi colleghi per anni, in cui hanno svolto con valutazioni positive delicate e rilevanti funzioni dirigenziali?

Può la storia essere ignorata?

Dovranno, questi colleghi, subire oltre al *danno* (vari danni, in verità, da quello di un versamento non corretto di contributi previdenziali e assistenziali, per cui siamo in giudizio, a quello di non potersi vedere riconosciute le mansioni superiori perché lavoratori del pubblico impiego, mentre nel privato avremmo già avuto l'applicazione del 2103 c.c.) anche la *beffa* di scoprire che il lavoro svolto e l'impegno profuso sono " *tanquam non esset*" !?!

UNADIS CHIEDE CHE SI ACCEDA ALLA DIRIGENZA PER CONCORSO, E CHE NELLA PROCEDURA DI CONCORSO SI DIA ADEGUATA VALORIZZAZIONE ALLA STORIA PROFESSIONALE DEI CANDIDATI, CHE È ANCHE STORIA DELLA ISTITUZIONE CHE BANDISCE, A CUI CHIEDIAMO COERENZA E RISPETTO.

Segnaliamo con questo nostro studio anche modalità concrete o attuative di questo principio, che è basilare per un lavoro pubblico davvero competitivo ed efficiente, oltre che per la valorizzazione del lavoratori.

Ci auguriamo diventi proposta di legge.