

# I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento

Scenari e prospettive in Italia e in Europa

a cura di Vincenzo Antonelli e Antonio La Spina

© Luiss University Press – Pola s.r.l. a socio unico  
Proprietà letteraria riservata  
ISBN 978-88-6105-126-3

Luiss University Press – Pola s.r.l.  
Viale Pola, 12  
00198 Roma  
TEL. 06 85225229  
FAX 06 85225236  
[www.luissuniversitypress.it](http://www.luissuniversitypress.it)  
E-MAIL [lup@luiss.it](mailto:lup@luiss.it)

Progetto grafico: HaunagDesign  
Editing e impaginazione: Spell srl

Non si può essere «dirigenti» o «guida» di altri senza la consapevolezza di tale responsabilità; e senza, nel contempo, la umiltà di chi sa di dover rendere un servizio che, seppur di particolare delicatezza e importanza, non dà a chi lo presta diritti di privilegio.

Vittorio Bachelet, *Professioni e classe dirigente*, in “Coscienza”, 1958, p. 19



# Indice

## INTRODUZIONE

Obiettivi e struttura della ricerca di <i>Gian Candido De Martin</i> .....	p.	13
1. Gli obiettivi .....	“	13
2. Il gruppo .....	“	14
3. I fili rossi .....	“	15

## PARTE I

### LO SCENARIO

Dirigenti pubblici: un'analisi morfologica di <i>Nereo Zamaro</i> .....	“	23
1. Premessa .....	“	23
2. Dirigenti pubblici e classe dirigente .....	“	24
3. Alcune precisazioni di metodo .....	“	27
4. Il contesto: il mondo dei dipendenti pubblici .....	“	28
5. I dirigenti .....	“	31
Politici e burocrati nell'attuazione delle riforme amministrative di <i>Giuliano Fonderico</i> .....	“	55
1. Politica e amministrazione o politici e burocrati? .....	“	55
2. La specializzazione funzionale tra i politici e i burocrati .....	“	57
3. Le forme di collegamento tra politici e burocrati e il loro funzionamento .....	“	58
4. La dirigenza nell'attuazione delle riforme amministrative .....	“	71
5. Conclusioni e alcune questioni aperte .....	“	75

La dirigenza regionale e locale di <i>Marco Di Folco</i> .....	p.	79
1. La disciplina della dirigenza regionale e locale dopo le riforme costituzionali della XIII legislatura, tra valorizzazione dell'autonomia di sistema e necessarie coerenze .....	“	79
2. La dirigenza regionale .....	“	81
3. La dirigenza locale .....	“	83
Il ruolo della dirigenza pubblica tra evoluzione manageriale e attuazione delle riforme di <i>Giovanni Piccirilli</i> .....	“	97
1. Gli strumenti di valutazione della gestione dell'attività amministrativa e la figura del dirigente-valutatore .....	“	97
2. Profili manageriali della figura del dirigente pubblico: gestione del budget e possibilità di agire con i poteri del privato datore di lavoro .....	“	98
3. Il ruolo della dirigenza pubblica nei grandi processi di riforma in atto .....	“	99
Profili della dirigenza pubblica nell'esperienza delle democrazie occidentali di <i>Pietro Falletta</i> .....	“	105
1. Introduzione .....	“	105
2. Formazione e status del ceto dirigenziale francese .....	“	106
3. L'alta burocrazia nel modello tedesco .....	“	112
4. Linee evolutive del modello dirigenziale inglese .....	“	115
5. La riforma, ancora incompiuta, dell'alta dirigenza nel sistema spagnolo ...	“	119
6. Il percorso del managerialismo statunitense .....	“	122
7. Considerazioni conclusive: le tendenze evolutive della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali .....	“	125
Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata di <i>Nadia Carboni</i> .....	“	129
1. Introduzione .....	“	129
2. I sistemi di formazione, selezione e incentivazione della dirigenza pubblica in prospettiva comparata .....	“	130
3. I sistemi di sviluppo della dirigenza in Europa: i casi di Madrid, Londra e Parigi .....	“	139
4. Considerazioni conclusive .....	“	146

PARTE II  
L'INDAGINE

L'indagine sul campo: nota metodologica

di <i>Valentina Punzo</i> .....	p. 153
1. Obiettivi della ricerca .....	“ 153
2. Il disegno della ricerca .....	“ 154
3. Gli strumenti della ricerca: interviste e focus group .....	“ 157
4. Analisi qualitativa delle interviste e dei focus group .....	“ 159

I dirigenti pubblici e le riforme amministrative

di <i>Vincenzo Antonelli</i> .....	“ 163
1. Le tendenze di riforma dell'amministrazione pubblica degli ultimi vent'anni “	163
2. La dirigenza pubblica di fronte ai problemi attuativi delle riforme amministrative .....	“ 165
3. L'opinione dei partecipanti ai focus group .....	“ 171
4. Considerazioni conclusive: una classe dirigente per le riforme .....	“ 177

Le competenze del dirigente pubblico

di <i>Giacomo Barbetta e Nadia Carboni</i> .....	“ 179
1. Premessa .....	“ 179
2. Lo status e le competenze del dirigente pubblico nel quadro normativo ...“	180
3. Le competenze del dirigente pubblico nel campione di indagine .....	“ 182
4. Quali competenze mancano? .....	“ 186
5. Lo sviluppo delle competenze e le criticità della formazione .....	“ 188
6. Considerazioni conclusive .....	“ 201

L'auto-percezione di ruolo

di <i>Valentina Punzo</i> ed <i>Elena Zennaro</i> .....	“ 205
1. Premessa .....	“ 205
2. L'organizzazione delle risorse e dei processi.....“	207
3. La responsabilità del dirigente ed il rapporto con il potere politico .....	“ 210
4. Differenze tra “vecchia” e “nuova” dirigenza.....“	214
5. Considerazioni conclusive: il lavoro del dirigente pubblico lo rende un manager? .....	“ 219

Dirigenza pubblica e merito	
di <i>Laura Martiniello e Riccardo Tiscini</i> .....	p. 223
1. Che cos'è il merito .....	“ 223
2. Obiettivi e metodologia .....	“ 227
3. L'atteggiamento dei dirigenti verso il merito .....	“ 228
4. Incentivi e sistemi di valutazione .....	“ 234
5. Conclusioni .....	“ 237
I sistemi formativi: una prospettiva comparata	
di <i>Giacomo Barbetta</i> .....	“ 241
1. Introduzione .....	“ 241
2. L'internazionalizzazione .....	“ 242
3. I tratti distintivi dei sistemi formativi .....	“ 243
4. Considerazioni conclusive .....	“ 248

#### CONCLUSIONI

La dirigenza pubblica italiana davanti alle sfide del ventunesimo secolo	
di <i>Antonio La Spina</i> .....	“ 253
1. Le sfide attuali .....	“ 253
2. La specificità del caso italiano .....	“ 255
3. Politicizzazione della dirigenza, fuga dall'amministrazione .....	“ 258
4. La recente riforma Brunetta .....	“ 261
5. La ricerca .....	“ 263
6. I segnali di evoluzione nel medio periodo .....	“ 264
Bibliografia .....	“ 269
Schemi di interviste .....	“ 275
Il gruppo di ricerca .....	“ 277
Elenco dei dirigenti intervistati e dei partecipanti ai focus group .....	“ 279

## INTRODUZIONE



# Obiettivi e struttura della ricerca

di Gian Candido De Martin\*

## *Sommario*

1. Gli obiettivi – 2. Il gruppo – 3. I fili rossi

### I.

#### GLI OBIETTIVI

Questo volume è il frutto di un'indagine (interdisciplinare) – promossa e coordinata dall'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della pubblica amministrazione, nell'ambito del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" – su *Il ruolo del management pubblico nell'attuazione delle riforme amministrative*. L'obiettivo è quello di mettere a fuoco il nesso tra il ruolo della dirigenza e la dinamica delle riforme della pubblica amministrazione degli ultimi due decenni in Italia e nei principali paesi europei, prendendo in considerazione sia la fisionomia dei dirigenti alla luce delle riforme che li hanno interessati sia le carenze che gli stessi hanno manifestato in concreto nella gestione ed implementazione degli interventi che hanno riformato – nel suo complesso o in settori rilevanti – il sistema amministrativo. In questo contesto si è inteso verificare – con un'analisi che ha preso in considerazione sia gli aspetti giuridico-istituzionali sia quelli socio-organizzativi, raffrontando il quadro normativo con le dinamiche reali – i limiti e i possibili interventi che possono concorrere ad evidenziare le specifiche responsabilità e una più incisiva funzione della dirigenza pubblica nelle fasi di progettazione ed attuazione delle riforme.

In tale prospettiva può essere verificata anche la possibilità di dare un effettivo contenuto e valore all'inclusione della dirigenza pubblica, o di una sua parte, nella "classe dirigente", intesa quale "gruppo ristretto di persone che ha potere, esercita controllo sociale, influenza i comportamenti collettivi e rappresenta una guida per la società". L'inclusione della dirigenza pubblica nella "classe dirigente" del paese è, infatti, legata anche al coinvolgimento della stessa nelle fasi di progettazione ed attuazione delle riforme e alla capacità di acquisire competenze e responsabilità adeguate a governare i cambiamenti.

\* Responsabile della ricerca, direttore del Centro sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" e dell'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della pubblica amministrazione presso la Luiss Guido Carli.

Si può poi aggiungere che la chiarificazione della condizione e delle possibili prospettive della dirigenza per la modernizzazione della macchina pubblica può fornire anche elementi utili per l'adeguamento dei percorsi formativi di chi intenda assumere responsabilità tecniche specifiche nelle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali. In tal senso è appena il caso di sottolineare come la "cultura delle riforme" debba essere fatta propria da coloro che nelle università si stanno formando nella prospettiva di inserirsi in modo qualificato nelle pubbliche amministrazioni. Ciò richiede un'adeguata fisionomia e un approfondimento mirato dei percorsi universitari e post universitari che creano le basi per un'assunzione di responsabilità nelle istituzioni pubbliche.

L'università può rappresentare non solo il luogo di formazione in cui il futuro dirigente pubblico può acquisire una sensibilità manageriale, ma anche il luogo in cui si cerca di offrire una conoscenza mirata dello specifico che caratterizza la gestione delle amministrazioni, tanto più nella attuale fase di innovazione tecnologica.

Allo stesso tempo il buon esito dei percorsi formativi della dirigenza pubblica è strettamente collegato all'efficiente funzionamento del sistema delle scuole pubbliche di alta formazione, chiamate a curare la formazione della dirigenza pubblica. A tal riguardo le scuole di alta formazione del management pubblico dovrebbero orientare la propria attività formativa in funzione di una crescita della cultura della responsabilità e del merito, che può anche mutuare stimoli e, per certi versi, interagire con la formazione del management privato, sia nell'aggiornamento dei dirigenti in servizio sia nella preparazione di nuove figure strategiche per la modernizzazione della pubblica amministrazione.

## 2.

### IL GRUPPO

Alla definizione degli obiettivi generali della ricerca e delle singole linee di indagine, così come del piano operativo, hanno contribuito i coordinatori scientifici del progetto – Antonio La Spina, Riccardo Tiscini e Nereo Zamaro –, alcuni dei quali sono anche intervenuti in qualità di moderatori dei focus group poi realizzati sul territorio nazionale. Il gruppo di ricerca, coordinato da Vincenzo Antonelli, si è avvalso della collaborazione di Giacomo Barbetta, Nadia Carboni, Laura Martiniello, Valentina Punzo e Elena Zenaro, che hanno curato anche le interviste e collaborato alla stesura dei documenti che riportano i risultati della rilevazione. Gli aspetti giuridici e comparativi sono stati poi trattati da Marco Di Folco, Pietro Falletta, Giuliano Fonderico e Giovanni Piccirilli.

Nereo Zamaro ha fornito uno specifico contributo in ordine al profilo statistico della dirigenza pubblica italiana. Nadia Carboni ha svolto un'analisi comparativa dei sistemi di formazione, selezione e incentivazione della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali. Antonio La Spina ha curato il capitolo conclusivo, raccordando le risultanze della ricerca con alcune considerazioni sulla condizione attuale della dirigenza pubblica italiana. Il gruppo di lavoro, che fa capo all'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della pubblica amministrazione della Luiss, ha realizzato la ricerca concentrandosi sul ruolo che la dirigenza pubblica ha svolto nelle riforme amministrative, tenendo in considerazione anche le recentissime evoluzioni legislative. Quanto all'indagine sul campo vanno evi-

denziate le numerose interviste semi-strutturate a dirigenti di seconda fascia. Sono stati anche realizzati cinque focus group con dirigenti statali, regionali, responsabili di istituzioni formative, accademici ed esperti, nonché ulteriori interviste a testimoni privilegiati, italiani e stranieri. Questo versante della ricerca ha inteso rilevare, per un verso, gli atteggiamenti nei confronti dei principali interventi di riforma amministrativa (avendo anche di mira il divario tra obiettivi dichiarati e risultati concreti) e, per altro verso, gli effetti concreti che questi hanno generato sull'attività lavorativa del dirigente pubblico.

## 3.

## I FILI ROSSI

Il disegno della ricerca si è sviluppato distinguendo la messa a fuoco dello scenario dall'analisi dei risultati dell'indagine sul campo. Quanto allo scenario, il dato di partenza è fornito da Nereo Zamaro nel capitolo dedicato a *Dirigenti pubblici: un'analisi morfologica*, nel quale, sulla scorta dei più recenti dati messi a disposizione dal Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, enuclea quantitativamente il mondo dei dirigenti pubblici, cercando di individuare tratti caratteristici o dinamiche emergenti.

Le analisi statistiche presentate in primo luogo cercano di caratterizzare il complesso dei dipendenti pubblici e, al suo interno, sono determinate tutte le posizioni genericamente qualificabili come dirigenziali; successivamente si prova a dettagliare questa stessa analisi cercando di delimitare l'insieme dei dirigenti con un incarico effettivo di struttura e, in un passo successivo, quelli a capo di strutture di ordine generale.

Progressivamente, dunque, definito l'insieme dei dipendenti pubblici presenti alla fine del 2008 in quasi 3,6 milioni di persone, si individua un primo sotto-insieme di qualifiche dirigenziali che sono attribuite a circa 307 mila dipendenti pubblici (8,5% del personale presente), mentre sono 90 mila (2,5% del personale) i dirigenti con un incarico effettivo di struttura e, per chiudere, sono 3.879 (0,1% del personale) gli incarichi dirigenziali generali attivi a fine anno. Un numero apparentemente elevato che di fatto si rivela essere piuttosto circoscritto.

Utilizzando altre analisi più articolate (per genere, tipo di contratto, età, anzianità di servizio e retribuzione media) si mettono in luce anche altre caratteristiche tipiche di questo mondo, facendo emergere alcune dinamiche piuttosto rilevanti per mettere a fuoco l'evoluzione recente del settore. Un aspetto di particolare interesse è costituito dalle retribuzioni dei dirigenti che, in questi ultimi anni e a dispetto dei propositi avanzati all'epoca della contrattualizzazione dei contratti pubblici, mostrano un'inequivocabile ed accentuata tendenza all'aumento, soprattutto nelle posizioni più elevate. Questi stessi aspetti sono poi discussi, secondo diverse prospettive di analisi, nei capitoli successivi.

Quello su *Politici e burocrati nell'attuazione delle riforme amministrative* affronta i rapporti tra politici e burocrati con particolare riferimento all'attuazione delle riforme amministrative. Lo scritto, dopo avere precisato il senso della distinzione tra politici e burocrati, esamina le forme di collegamento che esistono tra i due uffici: i meccanismi di selezione dei dirigenti, i poteri d'indirizzo politico, i controlli sull'attività e gli incentivi

per promuovere il merito e l'efficienza. La seconda parte dello scritto approfondisce il rapporto tra politici e burocrati nell'attuazione delle riforme amministrative, evidenziando come i due ruoli interferiscano reciprocamente. I processi di riforma consentono di distinguere, accanto alla managerialità "privata" come capacità del dirigente di gestire le risorse umane dell'ufficio con i poteri del datore di lavoro privato, anche una managerialità "amministrativa" che si esprime attraverso la combinazione originale e innovativa degli strumenti procedurali e organizzativi. La conclusione è che i processi di riforma dovrebbero enfatizzare anche questa forma di managerialità affiancando l'intervento sulla disciplina della dirigenza con un nuovo disegno degli istituti dell'azione amministrativa.

Scopo precipuo del capitolo dedicato a *La dirigenza regionale e locale* è quello di tracciare le principali linee di tendenza che attraversano la disciplina della dirigenza regionale e locale. In questa chiave vengono dedicate alcune considerazioni introduttive da un lato alla valorizzazione dei poteri di auto organizzazione degli enti territoriali autonomi conseguente alle riforme costituzionali della XIII legislatura; dall'altro all'analisi dei principi ai quali ciascun livello di governo deve attenersi, in funzione di invarianti di sistema, nella regolazione della materia. Questi ultimi ricavati a partire dal testo costituzionale e, in particolare, dalle norme che esso pone in tema di pubblica amministrazione. Per quanto attiene alle Regioni ordinarie, l'analisi si sofferma sia sugli statuti ordinari, caratterizzati principalmente dall'affermazione della distinzione tra politica e amministrazione, sia sulla legislazione, alla quale occorre guardare per gli aspetti di dettaglio. Per ciò che riguarda la dirigenza locale, ivi comprese le figure del segretario comunale e provinciale e del direttore generale, l'esame ha ad oggetto le previsioni del testo unico di cui al d.lgs. 267/2000, da ritenersi attualmente ancora vigente in considerazione del mancato adeguamento da parte del legislatore statale alla luce dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

Quanto al capitolo su *Il ruolo della dirigenza pubblica tra evoluzione manageriale e attuazione delle riforme* emerge che la dirigenza pubblica sembra acquisire una progressiva importanza nell'attuazione dei grandi procedimenti di riforma in atto, anche in forza dell'attivazione di nuovi strumenti di provenienza privatistica per la gestione delle risorse umane e finanziarie a disposizione dell'amministrazione. Inoltre, la sua posizione di snodo tra apparato burocratico, vertice politico e cittadini, fa sì che la dirigenza venga ad assumere un ruolo essenziale nel delineare gli adempimenti concreti necessari al dispiegamento degli effetti delle nuove riforme.

In particolare, l'esperienza della delega taglia-leggi, del recepimento della cosiddetta "direttiva servizi" e il processo di attuazione del federalismo fiscale, rappresentano tre esempi di riforme trasversali in cui l'apporto della dirigenza è apparso determinante. Queste esperienze hanno mostrato come il rapporto tra dirigenza e circuito della valutazione sia ambivalente, per cui la valutazione non deve essere intesa unicamente un'attività in cui il dirigente viene ad assumere la posizione passiva di "controllato", ma anzi è egli stesso a porsi come valutatore e realizzatore delle innovazioni dell'amministrazione.

Muove dalla considerazione che la specifica declinazione dei caratteri professionali e dei modelli organizzativi propri della dirigenza pubblica costituisce il perno essenziale attorno a cui ruota, in una direzione o nell'altra, la piena attuazione dell'indirizzo politico di un paese il capitolo dedicato ai *Profili della dirigenza pubblica nell'esperienza delle democrazie occidentali*.

Al riguardo, le riforme amministrative che puntano a migliorare la gestione della cosa pubblica intervengono costantemente proprio sul comparto della dirigenza, cui è affidato il duplice ruolo di garantire l'imparzialità dell'amministrazione rispetto al potere politico e, al contempo, di assicurare la più efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Affrontare l'analisi comparativa della dirigenza pubblica in paesi dalla grande tradizione amministrativa come Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti, significa porre l'accento su taluni istituti di volta in volta peculiari o caratteristici di ciascun modello che, nel corso del tempo, hanno dimostrato la loro efficacia all'interno delle predette realtà burocratiche.

L'obiettivo preminente dello studio comparativo è pertanto quello di dar conto degli istituti peculiari delle singole realtà esaminate, avendo cura di isolare gli aspetti che in misura maggiore sono accostabili al nostro ordinamento come esperienze già realizzate o utilmente mutuabili.

Obiettivo del capitolo su *Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata* è tracciare una disamina dei principali sistemi di sviluppo della dirigenza diffusi nelle democrazie occidentali e delle trasformazioni che tali configurazioni hanno subito alla luce dei più recenti processi di riforma. A tal fine, il capitolo si compone di due parti: la prima di rassegna dei modelli e dei trend di riforma del management pubblico in Europa dal punto di vista della formazione in special modo, ma anche della selezione, incentivazione e valutazione della dirigenza; la seconda di approfondimento, grazie alla presentazione dei risultati di una ricerca sul campo riguardante le politiche di sviluppo della dirigenza nei Comuni metropolitani a livello europeo.

L'analisi delle riforme che negli ultimi venti anni hanno interessato gli apparati pubblici dei paesi occidentali mette in luce le trasformazioni subite dall'idealtipo weberiano: la stabilità del posto di lavoro non è più una prerogativa necessaria; al tempo pieno si sono affiancate altre formule flessibili di impiego; la specialità del rapporto di lavoro pubblico è stata messa in discussione; ai principi tradizionali della neutralità, giustizia, equità, rappresentatività, responsabilità e integrità si sono aggiunti nuovi parametri quali la competenza professionale e manageriale, il lavoro di squadra, la qualità e la capacità di innovare.

Sulla base della comparazione dei diversi modelli ed esperienze, così come dei trend di riforma riguardanti i sistemi di sviluppo della dirigenza nelle democrazie occidentali, è possibile pertanto individuare una *convergence line* per quanto riguarda i paradigmi e i contenuti delle agende di riforma adottate dai governi. Tuttavia, se da una parte la filosofia del *new public management* è stata accettata tendenzialmente da tutti i paesi occidentali, anche grazie all'azione di diffusione promossa dalle organizzazioni internazionali, dall'altra a cambiare sono gli effetti che essa ha prodotto, in quanto *embedded* negli assetti politico-istituzionali nazionali. Inoltre, ad intervenire nel processo di attuazione delle riforme ci sono variabili legate alla volontà e sensibilità politica di rendere la modernizzazione della pubblica amministrazione un tema più o meno stringente nell'agenda di governo.

In conclusione, sia la comparazione tra i modelli di sviluppo della dirigenza degli apparati centrali in Europa che gli studi di caso riferiti alla dirigenza dei Comuni metropolitani confermano quanto emerso nelle recenti ricerche di natura comparata riguardanti gli effetti delle riforme amministrative e del *new public management* sulle caratteristiche della dirigenza pubblica: se da una parte è evidente la condivisione delle

riforme a livello di paradigma e di obiettivi di *policy*, dall'altra gli strumenti e le scelte adottate per l'implementazione si differenziano in base alle tradizioni politico-amministrative, e alle capacità organizzative e gestionali degli addetti al governo delle *policies* in ciascun contesto nazionale.

L'illustrazione dei risultati dell'indagine è aperta dalla riflessione su *I dirigenti pubblici e le riforme amministrative*, nella quale si tenta di mettere a fuoco, attraverso le opinioni espresse dai partecipanti ai focus group, il nesso tra il ruolo del management pubblico e la dinamica delle riforme amministrative degli ultimi due decenni. Delle riforme amministrative vengono analizzate da un lato l'incidenza sulla fisionomia e sul ruolo della dirigenza pubblica, dall'altro le carenze che questa ha manifestato in concreto nella gestione ed implementazione degli interventi che hanno riformato il sistema amministrativo.

In particolare, sono evidenziati i limiti e le possibili misure formative e premiali che possono concorrere a sostenere una più incisiva funzione del management pubblico nelle fasi di progettazione ed attuazione delle riforme.

La prospettiva che emerge è quella di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza e di una sua inclusione nella classe dirigente, in base alla quale la rivendicazione da parte della stessa di un maggiore potere decisionale deve essere accompagnata dall'assunzione di responsabilità e dalla condivisione della cultura della valutazione.

Il capitolo che analizza *Le competenze del dirigente pubblico* ha il duplice obiettivo da un lato di individuare le competenze attualmente possedute dalla dirigenza pubblica, cercando di contestualizzarle rispetto ai processi evolutivi in atto nella pubblica amministrazione sia dal punto di vista organizzativo che legislativo; dall'altro di mettere in luce quali competenze mancano e necessitano di conseguenza di essere sviluppate per adattare il profilo del dirigente pubblico alle mutevoli esigenze ambientali e organizzative.

La prima parte del capitolo affronta pertanto l'evoluzione dello status e delle competenze della dirigenza pubblica dal punto di vista normativo, mentre la seconda parte è dedicata all'analisi delle competenze rilevate nel campione di intervistati, con alcuni riferimenti a dati e tendenze emersi in recenti indagini e ricerche sul tema. Più in dettaglio la seconda parte analizza le caratteristiche delle competenze del dirigente sulla base del percorso formativo sia precedente che successivo all'ottenimento del ruolo e approfondisce gli aspetti legati alle politiche di formazione (natura, obiettivi, elementi critici e prospettive di miglioramento).

Sintetizzando i risultati dell'analisi svolta nel capitolo, capacità di leadership e di management, capacità di costruire i problemi e di vedere le soluzioni, capacità di progettare, attuare ed accompagnare il cambiamento dovrebbero essere le principali caratteristiche della dirigenza (e in effetti così si pronunciano i dirigenti intervistati), al di là delle competenze strettamente tecniche legate al settore di riferimento. Tuttavia il *background* formativo della dirigenza risulta tuttora carente dal punto di vista delle abilità finalizzate a coordinare i dipendenti e a dirigere organizzazioni complesse. Ne consegue che le (limitate) competenze di cui in questo campo i dirigenti pubblici oggi dispongono sono evidentemente il frutto di percorsi di formazione e selezione ancora focalizzati sulle conoscenze di tipo giuridico-formale. Non è un caso che dall'indagine sul campo sia

emersa con forza l'esigenza di rivedere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, per aumentare e adattare le conoscenze e competenze necessarie per un buon funzionamento dell'ente, intervenendo sulle debolezze organizzative e manageriali attualmente esistenti.

Dal capitolo su *L'auto-percezione di ruolo* emerge che da un lato la riforma attribuisce ai dirigenti un maggior numero di mezzi, strumenti e responsabilità; dall'altro questi si trovano a convivere quotidianamente con la realtà della pubblica amministrazione: le caratteristiche della burocrazia, la disponibilità di strumenti e risorse, la soddisfazione della cittadinanza-utenza, il legame con il potere politico. Questi diversi fattori, possono convivere all'interno della riconfigurazione di ruolo del dirigente pubblico? Può quindi un dirigente, stante la complessità e interdipendenza di fattori in gioco, sentirsi realmente un manager? Tali domande guidano l'analisi svolta in questo capitolo del volume.

L'indagine che si intende portare avanti nel capitolo dedicato al lavoro del dirigente, ed in modo particolare all'auto-percezione del proprio ruolo dirigenziale, è dunque finalizzata a raffrontare il concetto di managerialità, come indicato dal legislatore, con le logiche di funzionamento del lavoro quotidiano del dirigente.

Il tema del cambiamento attraverso l'analisi delle leve strategiche e degli strumenti volti ad incrementare l'efficienza, l'efficacia e la capacità di raggiungimento degli obiettivi nelle organizzazioni pubbliche è affrontato nel capitolo su *Dirigenza pubblica e merito*.

In particolare, si fa riferimento al concetto di merito e meritocrazia ed alla relazione esistente con i meccanismi di incentivazione e d'incremento della produttività, al fine di comprendere se, ed in che modo, i provvedimenti normativi di riforma abbiano influito sulle modalità di operare e di essere della burocrazia pubblica, creando le premesse per il passaggio da un modello burocratico ad un modello aziendale, più professionale ed efficace rispetto al passato.

A tal fine le risposte dei dirigenti sono ricondotte ad una griglia interpretativa volta ad evidenziare: 1) che cos'è il merito; 2) come è valutato; 3) come è misurato; 4) come può essere incentivato.

L'obiettivo del capitolo che affronta il tema de *I sistemi formativi: una prospettiva comparata* non è quello di descrivere le differenze o riportare gli elementi di continuità tra i sistemi di formazione pubblica dei diversi paesi, quanto piuttosto scoprire, utilizzando le parole dei protagonisti intervistati, alcune loro caratteristiche insite, rivelatrici delle scelte e degli obiettivi stabiliti a monte e del ruolo che si vuole assegnare alla formazione, e quello che essa stessa si ritaglia, nell'architettura sociale e istituzionale di un paese.

Questa prospettiva ha evidenziato tendenze condivise dai sistemi formativi pubblici presi in considerazione, quale, ad esempio, la propensione all'internazionalizzazione, ma soprattutto ha messo in risalto i loro tratti distintivi suggerendo come ogni paese, tranne l'Italia, abbia privilegiato prevalentemente un aspetto, abbia realizzato una scelta di fondo, a seconda delle proprie necessità, dei propri valori e dell'ecosistema socio-culturale di riferimento.

Il nostro paese e in particolare il suo sistema pubblico, ingessato da eccessivi formalismi e imbrigliato nella "guerra di posizione" tra potere politico e sfera amministrativa, fatica a trovare una sua "via" alla formazione del personale e in particolare del management pubblico che, quindi, stenta ad affermarsi come classe dirigente.

È necessario lo sforzo di tutti i soggetti coinvolti, tra i quali, un ruolo di motore e volano, spetta sicuramente alle scuole pubbliche e in generale ai protagonisti dell'offerta di formazione pubblica.

Nelle *Conclusioni* del volume la riflessione sui risultati della ricerca è inserita nel contesto delle sfide cui sono oggi sottoposte le pubbliche amministrazioni – originariamente create come apparati serventi dello Stato-nazione per trattare secondo un approccio razionale-legale un insieme di problemi conosciuto e prevedibile – in un mondo in cui sono sempre più strette e pervasive le interdipendenze tra Stati e continenti, e si manifestano con frequenza eventi eccezionali in ambiti che vanno dai mercati finanziari alle calamità naturali, dalla recessione al terrorismo, dalle migrazioni al mutamento climatico, dalle pandemie al crimine organizzato transnazionale. Ciò richiede una dirigenza pubblica di tipo nuovo da valorizzare in modo sistematico come responsabile, in via ordinaria, di ambiti di amministrazione pubblica, evitando tra l'altro il rischio di uno svuotamento di ruolo a fronte della (eccessiva) proliferazione di amministrazioni straordinarie e dell'emergenza. Riflessioni, queste, in parte illustrate nel capitolo su *I comportamenti e le responsabilità dell'alta amministrazione* del Rapporto 2010 sulla classe dirigente italiana curato da Luiss/Associazione Management Club.

In Italia, in particolar modo, un'amministrazione costituita da personale spesso reclutato e gestito in modo inadeguato è stata di recente sottoposta a vari tipi di trasformazioni: quelle derivanti dallo *spoils system* nostrano, attraverso il quale il ceto politico, che in linea teorica avrebbe dovuto tenersi a distanza dall'attività amministrativa, ha realizzato un sostanziale controllo sulle persone; quelle consistenti in risposte "emergenziali" a problemi che non sempre hanno caratteristiche di eccezionalità e gravità tali da giustificarle; quelle che portano alla creazione di involucri organizzativi privatistici cui la politica affida la gestione di funzioni e fondi pubblici (evitando così vincoli e controlli, ad esempio su assunzioni e appalti). Si corre quindi il rischio di una "fuga dall'amministrazione", che comprime e mortifica il ruolo della dirigenza. Occorre contrastarla, mirando ad una dirigenza più qualificata e capace di essere, per ciò che le compete, classe dirigente.

PARTE I  
LO SCENARIO



# Dirigenti pubblici: un'analisi morfologica

di Nereo Zamaro

## *Sommario*

1. Premessa – 2. Dirigenti pubblici e classe dirigente – 3. Alcune precisazioni di metodo – 4. Il contesto: il mondo dei dipendenti pubblici – 5. I dirigenti

### I.

#### PREMESSA

In questi ultimi anni, nel nostro come in altri paesi, la *questione amministrativa* è stata sollevata a più riprese e, sempre più spesso, le controversie che ne sono scaturite hanno travalicato i confini del mondo degli esperti e dei ricercatori per diventare oggetto di un confronto diffuso, apparentemente pubblico e anche vivace, ma allo stesso tempo eterodiretto, disordinato, impressionistico e, soprattutto, senza fine.

In questi stessi anni, nel nostro come in altri paesi, il sistema delle amministrazioni pubbliche è stato oggetto di rilevanti interventi di riforma che hanno cercato 1) di ridurre il peso e l'ampiezza dell'intervento economico pubblico (soprattutto con gli interventi di privatizzazione promossi all'inizio degli anni '90), 2) di semplificare i processi amministrativi e gli assetti istituzionali, favorendo la delegificazione e il decentramento amministrativo, 3) di rendere le amministrazioni pubbliche più efficienti, più accessibili e anche più responsabili nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Le riforme avviate, tuttavia, non sempre hanno conseguito gli obiettivi attesi. In alcuni casi esse hanno dato risultati immediati e significativi (nella seconda metà degli anni '90, ad esempio, diminuì il peso della spesa pubblica, soprattutto se considerata al netto degli interessi sul debito, rispetto al prodotto interno lordo e, inoltre, diminuì la spesa corrente per stipendi ai dipendenti pubblici), ma considerando un periodo di tempo più lungo, alcuni tra i successi inizialmente conseguiti sono stati ampiamente riassorbiti, soprattutto alla fine del primo decennio del nuovo secolo (si pensi in particolare al livello relativo della spesa pubblica).

Con qualche complicazione in più se, ad esempio, si considera che il panorama istituzionale venutosi a creare in questi stessi anni si è frammentato in misura difficilmente immaginabile in precedenza. Si possono fare due esempi. Primo: l'insieme delle amministrazioni pubbliche rilevate dall'Istat è, nell'ultimo decennio, cresciuto costantemente, soprattutto tra le amministrazioni locali e ricorrendo a strutture istituzionali ibride,

fino a raggiungere circa 11 mila unità. In molti casi si tratta di istituzioni di modeste dimensioni, se misurate sotto il profilo dell'occupazione, ma che giocano una parte rilevante sotto il profilo della direzione e della gestione della spesa in ambito locale, ma soprattutto dell'affollamento istituzionale con il quale debbono fare i conti quotidianamente i cittadini e le imprese. Secondo: per quel che riguarda il mondo delle società di capitali istituite, finanziate e controllate o partecipate da amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) Unioncamere rileva che, tra il 2003 e il 2005, il numero delle società partecipate, direttamente o indirettamente, passano da 4.604 a 4.874 unità (+5,9% e, tra le partecipate, il numero delle controllate cresce del 12% e le controllate al 100% crescono di 202 unità). Considerando tra queste società solo le 3.156 per le quali era disponibile sia per il 2005 sia per il 2007 la documentazione necessaria all'analisi, si osserva inoltre che in esse, a fine periodo, risultavano assegnate 38.288 cariche – 16.806 consiglieri, 4.302 presidenti e vicepresidenti, 1.404 consiglieri e amministratori delegati, 297 amministratori unici, 11.899 componenti di collegi sindacali, 3.580 dirigenti o con carica analoga (Unioncamere, 2008).

Parallelamente, le norme sul lavoro pubblico – dopo alcuni promettenti indirizzi normativi, adottati anch'essi nel corso degli anni '90, favorevoli alla maggiore responsabilizzazione ed autonomia dei dirigenti pubblici, alla innovazione amministrativa, favorita anche dalla possibilità di immettere nelle amministrazioni pubbliche quadri e dirigenti presi dal settore privato – sono costantemente sotto pressione per effetto o della politicizzazione eccessiva e ricorrente delle procedure di conferimento e di revoca degli incarichi dirigenziali, o della limitata autonomia di budget dei dirigenti stessi, mentre la contrattualizzazione degli incarichi anziché contenere, ha portato ad un incremento diffuso e consistente delle retribuzioni, soprattutto di quelle dirigenziali.

Così non meraviglia affatto che la reputazione delle amministrazioni pubbliche italiane sia molto bassa e che anche nei *rating* diffusi dalle agenzie internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Oecd, ad esempio) il sistema istituzionale italiano, in misura nettamente più accentuata di quanto capiti per altri sistemi, sia rappresentato come un mondo popolato da burocrazie ingessate, dilettantesche, opache e corrotte (si veda, ad esempio: European Commission, 2008).

I dirigenti pubblici, ovviamente, sono inclusi in tale valutazione, poiché, anche se loro sono chiamati a gestire singole amministrazioni, sono considerati direttamente responsabili del loro malfunzionamento complessivo. Dunque le controversie sulla *questione amministrativa* tendono a comprendere anche una *questione dirigenziale*, a maggior ragione quando si discute di *classe dirigente* e quindi dell'identificabilità di un insieme di soggetti che, non solo oggettivamente, grazie alle posizioni occupate nel sistema istituzionale del paese, ma in modo consapevole, con azioni riconoscibili e perciò coordinabili, riescono ad esprimere una effettiva e stabile capacità di indirizzo e di governo dell'intero paese.

## 2.

### DIRIGENTI PUBBLICI E CLASSE DIRIGENTE

Termini come *casta*, *ceto*, *classe* o *élite dirigente* sono frequentemente evocati per caratterizzare la condizione professionale, i percorsi di carriera, ma anche le abitudini minute,

i privilegi, i vezzi o l'insaziabile acquisività (tra gli altri: Messina, 2009; Rizzo, Stella, 2007; Salvi, Villone, 2005) dei dirigenti pubblici, spesso accomunandoli in un unico sistema – “in cui tutto si tiene” – accanto a rappresentanti più o meno eminenti del mondo della politica o del mondo degli affari.

Questi termini, peraltro, sono spesso utilizzati come sinonimi e, a volte, per amor di parsimonia, una simile commistione può essere accettabile. Ma la forza evocativa di queste stesse nozioni tende immediatamente a sfumare, non appena si cerca di precisare in che modo, fino a che punto, con quali conseguenze specifiche sia possibile caratterizzare la condizione e il ruolo effettivamente giocato dai dirigenti pubblici nel paese. Può essere utile, allora, sottolineare brevemente e senza alcuna pretesa di compiutezza alcuni elementi salienti e alcune differenze specifiche tra le nozioni citate.

La nozione di casta ha in comune con quella di classe il fatto che entrambi i concetti rappresentano una situazione in cui l'entrata o l'uscita da una specifica condizione sociale non è scontata, tuttavia in una società organizzata in caste l'appartenenza ad una specifica casta è rigidamente fissata in via ereditaria e la mobilità verticale è proibita dalle consuetudini sociali, al contrario nelle società organizzate in classi l'appartenenza ad una classe, la mobilità tra classi e verticale è solo in parte condizionata sociologicamente (Lenski, 1966, p. 77). In un contesto sociale come quello attuale, la nozione di casta è stata utilizzata per interpretare fenomeni come quello della selettività dell'accesso alle posizioni dirigenziali che, tipicamente, soprattutto nelle grandi organizzazioni formali, sia pubbliche sia private, sono assegnate a persone che hanno un titolo di studio universitario o di analogo livello, impedendo o limitando in misura rilevante l'accesso a tali posizioni a persone prive dei titoli di studio previsti.

La nozione di ceto, da tenere distinta dalla nozione di *gruppo di status* o *strato sociale* (secondo il significato attribuito a questi concetti da M. Weber o da W.L. Warner), è solitamente utilizzata per rappresentare una forma di organizzazione della società articolata in ordini e nella quale i diritti e i doveri di coloro che, ad esempio i titolari di titoli nobiliari, appartengono ad un certo ceto sociale, sono prescritti dalla legge. Il numero di appartenenti ad un ceto può essere più o meno ampio e ad esso si accede su base fiduciaria o per cooptazione gerarchica diretta. La cooptazione fiduciaria è regolata da un codice d'onore che prescrive i tipi di comportamento pubblici accettabili e le forme di adesione alle richieste del sovrano che gli appartenenti ad un ceto, secondo il rango di ciascuno, sono tenuti a garantire. Peraltro l'accesso al ceto, o al titolo che ne è il simbolo di status, distintivo e visibile, a volte è limitato al singolo individuo e nel caso di esclusione o, più tipicamente, alla sua morte i suoi diritti (e le rendite ottenute grazie al titolo stesso) possono essere requisiti, altre volte invece tali diritti sono, almeno in parte, trasferiti in via ereditaria. I doveri di ceto possono variare e così un nobile può essere più o meno autonomo nell'esercizio della sua sovranità territoriale, può gestire direttamente o essere costretto a lasciare ad altri la gestione dei diritti di proprietà concessi, può essere coinvolto frequentemente o solo occasionalmente o ritualmente nelle guerre dichiarate dal sovrano o dal proprio paese, e così via.

Alcuni luoghi, stili e distinzioni istituzionali indicano che delle componenti diffuse nelle società organizzate in ceti continuano a sopravvivere. Il meccanismo dell'accesso alle posizioni dirigenziali tramite concorso pubblico ha attenuato notevolmente il rilievo

della selezione su base fiduciaria del dirigente pubblico, anche se come vedremo più avanti, in questi ultimi anni, un numero crescente di dirigenti è stato reclutato su basi quasi esclusivamente fiduciarie.

Tuttavia altri elementi di ceto sopravvivono, in particolare, quando si rileva che il mondo della dirigenza pubblica italiana è attraversato da *confini interni* che, apparentemente sembrano solo simbolici e dunque potrebbero essere giudicati innocui o addirittura privi di senso, ma che, di fatto, possono influenzare in misura rilevante il posizionamento e i percorsi professionali all'interno del sistema istituzionale pubblico, la natura della funzione espletata, l'influenza più o meno larga, o trasversale di alcune competenze esercitate dai dirigenti stessi. Una distinzione di rilievo, in questo senso, è quella che separa, ad esempio, il mondo della dirigenza amministrativa dal quello della dirigenza tecnica, tra i quali si includono i cosiddetti corpi tecnici (dei prefetti, dei magistrati e dei diplomatici).

La nozione di classe dirigente (*governing class*) o di élite sembra, a prima vista, molto utile per descrivere una funzione, più ampia di quella meramente professionale, al cui esercizio i dirigenti pubblici possono essere associati, includendoli all'interno della classe o del gruppo dirigente di un paese. Infatti, un modo abbastanza immediato per rappresentare la *classe dirigente* di un paese consiste nell'includervi tutti coloro che, in un determinato momento, occupano le posizioni dirigenziali, cioè i ranghi più elevati all'interno delle organizzazioni in cui operano, siano esse pubbliche o private. Tuttavia la nozione di élite mira a circoscrivere un insieme di individui relativamente ristretto ma che, sotto il profilo sociologico, non è omogeneo. L'inclusione o meno di un individuo in un'élite può essere determinata sulla base di criteri come la ricchezza, il potere, il prestigio, l'influenza, utilizzati per selezionare coloro che sono da includere nel gruppo degli eletti. Ma tale soluzione sconta il fatto che i singoli individui, così identificati e, soprattutto, le qualità che ne caratterizzerebbero l'elettività personale, possano essere facilmente armonizzabili. Ma tale esito non è scontato, non può cioè essere considerato un esito naturale necessario, come, d'altra parte, non lo è la trasmissione di quelle stesse qualità individuali in via ereditaria. La decisione di includere un certo insieme di persone in una classe o un'élite dirigente è, perciò, sempre controversa: essa è funzione del criterio adottato e la scelta del criterio è spesso arbitraria, soggettiva, o dipende eccessivamente da esigenze particolari o eccentriche. E altrettanto tautologiche o controverse sono quelle rappresentazioni che attribuiscono ad un'élite il merito dei buoni risultati, o all'assenza di una siffatta élite i cattivi risultati raggiunti, in un paese, in un certo periodo.

Nell'analisi che segue, dopo una breve premessa di metodo, si presentano alcuni dati, tratti dalle rilevazioni del Conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>1</sup>, organizzati in modo da far emergere diverse caratterizzazioni possibili del mondo dei dirigenti pubblici. Prima si contestualizza il loro numero e la loro composizione, secondo diversi attributi rilevanti, in forma generale, successivamente si prova a circoscrivere progressivamente il numero e la composizione dei dirigenti cercando di ancorarla alle funzioni effettivamente esercitate negli anni considerati. Ne risultano varie analisi non sovrapponibili e che, nel complesso, offrono una prima panoramica ricca di dettagli e variazioni morfologiche che sono approfondite nei capitoli successivi.

## 3.

## UNA PRECISAZIONE DI METODO

Può sembrare paradossale, ma la disponibilità di informazioni, soprattutto quantitative, utili allo studio dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni pubbliche sono piuttosto scarse e quando sono disponibili, di solito sono occasionali, incomplete o tardive, o non comparabili (D'Autilia, Zamaro, 2010). Ciò che trasforma la semplice scarsità informativa in un paradosso è la constatazione che, per altro verso, le amministrazioni pubbliche sono organizzazioni che producono, in misura che si potrebbe definire abnorme, una varietà di documenti che alimentano costantemente molteplici giacimenti informativi. Norme, contratti, capitolati, scritture contabili, delibere comunali, relazioni ai bilanci, atti di collaudo, ruoli del personale, organigrammi, relazioni al parlamento sulla gestione delle attività, relazioni ispettive, costituiscono solo un piccolo esempio delle tipologie di materiali informativi da esse prodotti. Eppure, chi studia l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni, si scontra con il problema della sostanziale inutilizzabilità di un patrimonio così vasto e i motivi sono diversi e rilevanti. Tuttavia, affinché si possa parlare di utilizzabilità statistica delle informazioni deve essere tenuto in considerazione un principio su tutti: le informazioni utilizzabili a fini statistici devono rispondere ai requisiti della comparabilità, pertinenza, affidabilità e completezza (Oecd, 2009).

Il d.lgs. 322/1989 predispone a tale scopo due strumenti, uno di tipo strategico, il Sistema statistico nazionale (Sistan) che comprende i produttori di informazione statistica ufficiale e l'altro di tipo organizzativo, il Programma statistico nazionale che realizza l'integrazione di obiettivi e attività del Sistema. In questo quadro, l'informazione statistica ufficiale realizza l'unità d'indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale. Collocati in questa cornice, i giacimenti informativi posseduti dalle amministrazioni pubbliche possono essere valorizzati e utilizzati a fini statistici allorché si presentino come:

- *fonti statistiche in senso stretto*, cioè archivi costruiti al fine di produrre dati seguendo definizioni, classificazioni e metodologie di validazione degli stessi di natura statistica;
- *fonti amministrative*, cioè archivi predisposti per fini amministrativi e utilizzabili anche a fini di misurazione;
- *altre fonti* utilizzabili, anche sono in modo parziale, a fini statistici, come nel caso di documenti, rapporti di processo o di ricerca, note tecniche, prodotti con una certa regolarità, per scopi diversi, inquadrabili in uno schema affidabile di concettualizzazioni, disponibili all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Si può sostenere, quindi, che la predisposizione di statistiche sulle amministrazioni pubbliche che possedano i caratteri di attendibilità e di elevata qualità, può trovare una sua collocazione soltanto all'interno di una forte infrastruttura legale che ne consenta un appropriato processo di produzione e/o di trattamento e, dunque, di legittimazione.

Il problema dell'inquadramento concettuale di ciò che si definisce amministrazione pubblica<sup>2</sup>, al di là delle istituzioni *tradizionalmente* identificate come tali (per esempio i

ministeri e le amministrazioni autonome, le Regioni e gli enti locali o le autorità indipendenti), ha messo in evidenza che sussistono, a tutt'oggi, notevoli difficoltà a identificare con certezza un consistente numero di soggetti (gli enti pubblici) che pur svolgendo funzioni pubbliche non risultano facilmente riconoscibili come amministrazioni pubbliche. Peraltro, anche il contributo dell'analisi giuridica non risolve in modo inequivocabile la questione e la difficoltà di poter contare su elementi certi per identificare e collocare tali figure istituzionali nell'ambito di classificazioni condivise e ufficiali emerge, quindi, con grande evidenza.

Allo scopo di rappresentare statisticamente l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche – adottando un campo di osservazione certo e comparabile a livello europeo – la statistica ufficiale ha scelto come dominio di riferimento il settore istituzionale definito secondo i criteri del Sistema europeo dei conti nazionali Sec95<sup>3</sup>.

Utilizzato ai fini della contabilità nazionale, il Sec95 considera come principale unità di analisi statistica, l'*unità istituzionale* definita come «il centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento, da autonomia decisionale nell'esercizio della propria funzione principale e da una contabilità completa (o con la possibilità, dal punto di vista economico e giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta)».

In base a questi principi il settore delle amministrazioni pubbliche è definito come l'insieme delle «unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese». È opportuno segnalare, comunque, che, nonostante la differenza concettuale esistente tra approccio giuridico e statistico-economico, emerge un nucleo centrale di amministrazioni, peraltro il più numeroso (circa il 93% delle unità istituzionali identificate in base al Sec95), che ricade comunque nel campo di applicazione definito dal comma 2 art. 1 del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche.

I dati che saranno presentati nelle prossime sezioni sono stati rilevati presso Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Ragioneria generale dello Stato, tramite il sistema conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Per l'individuazione delle unità presso le quali raccogliere le informazioni di interesse, le rilevazioni sul personale sono svolte tenendo conto dei criteri enunciati nel Sec95.

#### 4.

##### IL CONTESTO: IL MONDO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

L'occupazione nelle amministrazioni pubbliche riflette molteplici fattori e la sua dinamica, nel tempo, può mettere in luce *in che modo* ed *in che misura* l'attuazione delle politiche pubbliche è, nel primo caso, organizzata al centro o trasferita sotto il controllo delle amministrazioni locali, ovvero, nel secondo caso, l'implementazione sia gestita direttamente dalle amministrazioni stesse o esternalizzata.

Nel complesso i dipendenti pubblici erano 3,6 milioni, alla fine del 2008, in leggero calo rispetto al 2003 (-1,1%, tabella 1), un volume pari al 15,4% degli occupati registrati in Italia nello stesso anno. In particolare, tra la fine del 2003 e la fine del 2008, si rileva che i decrementi percentuali più consistenti si verificano tra gli enti nazionali di previdenza e assistenza (-11,5%, pari a circa 6 mila dipendenti in meno) e nel caso dei Comuni (-7,4%, pari a circa 38 mila dipendenti in meno), mentre nelle amministrazioni centrali, nel complesso, il numero dei dipendenti diminuisce di circa 50 mila unità, in gran parte riconducibili ai ministeri (in termini percentuali tale variazione è pari al 2,6%).

Lo scenario istituzionale che, in gran parte<sup>4</sup>, si conferma nel corso dei primi anni del nuovo secolo è caratterizzato da un'amministrazione pubblica piuttosto centralizzata in cui, per 100 occupati nel complesso, 56 lavorano nell'amministrazione centrale (con valori assoluti in lento, ma costante decremento), 44 in quella locale (con valori assoluti altalenanti, ma nel complesso in incremento). A questo proposito è interessante osservare che gli incrementi relativi più consistenti si registrano tra le amministrazioni regionali (+20,7%, oltre 17 mila unità) e tra le *altre* amministrazioni locali (+13,4, oltre 23 mila unità), incluse quelle del SSN – Servizio sanitario nazionale (+2,1%, oltre 15 mila dipendenti in più) – è il contesto della cosiddetta *proliferazione amministrativa* (D'Autilia, Zamaro, 2009) che ha assorbito, nel periodo in esame, gran parte della crescita occupazionale registrata dalle amministrazioni pubbliche.

Dunque, la variazione positiva dell'occupazione registrata nella sfera delle amministrazioni locali non si è distribuita tra tutti i tipi di amministrazioni, ma sembra aver trascurato proprio le amministrazioni comunali, le istituzioni rappresentative che sono a più diretto contatto con i cittadini. Mentre, piuttosto inaspettatamente, istituzioni non a diretto contatto con i cittadini e quelle di gestione di servizi pubblici (cioè: non rappresentative) hanno beneficiato nella misura più massiccia dell'incremento occupazionale registrato.

Un elemento interessante dell'evoluzione del sistema sociale e, in relazione a ciò, dello stesso settore pubblico, è costituito dalla rilevanza della partecipazione femminile, anche in posizioni di responsabilità, al mondo del lavoro pubblico, come avremo modo approfondire più avanti.

Nel complesso, a fronte di una diminuzione del numero dei dipendenti pubblici, il numero delle donne impiegate nelle pubbliche amministrazioni, quasi 2 milioni nel 2008, cresce del 5% rispetto al 2003, un valore che equivale a quasi centomila unità di personale in più. Ad eccezione degli enti di previdenza e dei Comuni, negli altri tipi di amministrazione si registrano variazioni positive, più o meno accentuate, ma che si rivelano cospicue soprattutto nelle amministrazioni delle Regioni (+43,7%), nelle *altre* amministrazioni locali (+22,6%) e nelle Province (+10,9%).

Tra il 2003 e il 2008 il numero delle donne alle quali può essere riconosciuta una *generica* qualifica dirigenziale è cresciuto di circa 20 mila unità (tabella 2), una variazione positiva ragguardevole, pari al 22,6% nel sessennio considerato e ancor più evidente se si considera che la variazione registrata per il complesso dei dirigenti è stata pari al 7,6%. Tuttavia, nel medesimo periodo si rileva anche che le donne che hanno acquisito una qualifica dirigenziale, sempre più frequentemente l'abbiano acquisita grazie ad un contratto a tempo determinato<sup>5</sup>.

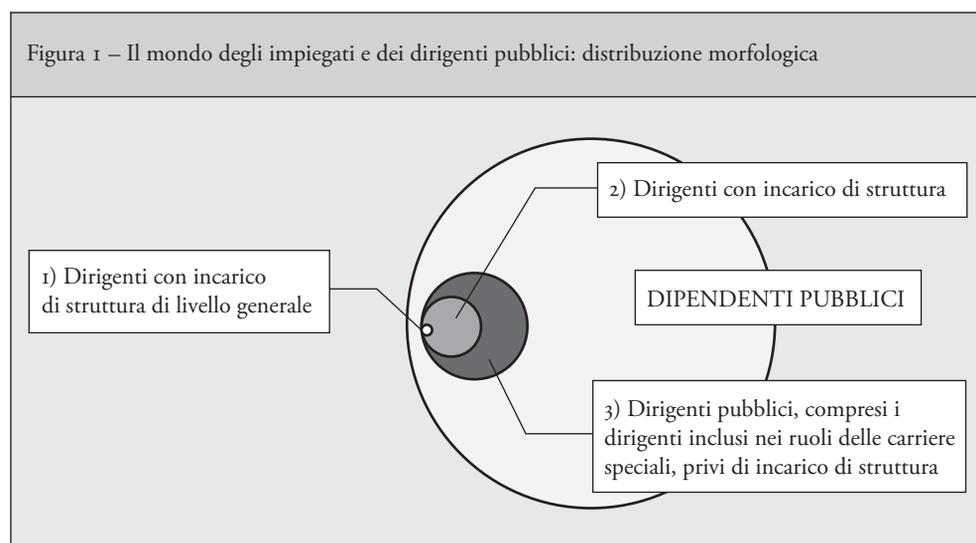
Tabella 1 – Personale presente, per genere e con qualifica dirigenziale, secondo il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003-2008)				
TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	2003	2005	2008	VARIAZIONE % 2008/2003
Ministeri, Presidenza del Consiglio (PCM), Agenzie fiscali, Organi costituzionali	1.940.643	1.922.669	1.891.157	-2,6
Altre amministrazioni centrali	108.652	111.260	108.152	-0,5
Regioni	78.367	77.374	94.581	20,7
Province	61.070	63.018	62.929	3,0
Comuni	513.499	503.972	475.427	-7,4
Amministrazioni del SSN	703.964	712.089	718.845	2,1
Altre amministrazioni locali	174.012	184.256	197.371	13,4
Enti di previdenza e assistenza	56.498	55.468	49.987	-11,5
Totale*	3.636.705	3.630.106	3.598.450	-1,1
DI CUI: DONNE				
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	977.228	995.262	1.009.137	3,3
Altre amministrazioni centrali	48.229	49.626	51.329	6,4
Regioni	38.640	39.441	55.537	43,7
Province	24.436	25.919	27.094	10,9
Comuni	249.631	251.082	244.959	-1,9
Amministrazioni del SSN	427.251	439.320	455.988	6,7
Altre amministrazioni locali	78.066	84.239	95.710	22,6
Enti di previdenza e assistenza	30.057	30.095	27.852	-7,3
Totale donne*	1.873.538	1.914.984	1.967.605	5,0
DI CUI: DIRIGENTI (CON UNA QUALIFICA DI TIPO DIRIGENZIALE)				
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	45.755	46.368	49.775	8,8
Altre amministrazioni centrali	13.211	13.977	14.163	7,2
Regioni	4.480	4.111	3.560	-20,5
Province	1.844	1.912	1.865	1,1
Comuni	6.575	6.652	6.172	-6,1
Amministrazioni del SSN	138.376	142.045	146.489	5,9
Altre amministrazioni locali	72.540	80.619	82.723	14,0
Enti di previdenza e assistenza	2.246	2.274	2.017	-10,2
Totale dirigenti*	285.027	297.958	306.764	7,6

\* I totali possono variare, nel corso della presentazione, a seconda delle analisi proposte e, inoltre, a causa delle quadrature finali di volta in volta disponibili nella base originaria di dati.

Fin qui è stata utilizzata l'espressione "generica qualifica dirigenziale" non per sminuirne il rilievo. Ma per riproporre la questione, non sempre trattata con la dovuta attenzione, della definizione della qualifica di dirigente. Dell'individuazione, cioè, di caratteri distintivi che consentano di stabilire, di volta in volta, chi, possedendo questi stessi caratteri, possa essere incluso e chi, non possedendoli, debba essere escluso dal conteggio dei *dirigenti delle amministrazioni pubbliche*.

Come si è detto in precedenza, un primo passo in questo senso si può fare identificando le amministrazioni pubbliche. Infatti, la qualifica di dirigente di un'amministrazione pubblica può essere riservata a persone che lavorano, che sono occupate in un'amministrazione pubblica. A questo fine, ricorrendo ancora una volta al gergo dei contabili nazionali, dato un insieme di unità istituzionali attive in un sistema economico in un certo momento, il sotto insieme costituito dalle amministrazioni pubbliche include tutte le unità 1) il cui sostentamento economico dipende in misura preponderante dalla fiscalità generale e, dunque, 2) le cui attività o i cui servizi sono richiesti da norme e, tipicamente, non sono destinate alla vendita sul mercato<sup>6</sup> e che, ovviamente, 3) si distinguono dalle unità destinate al consumo, cioè dalle famiglie (*households*).

Ma, in questo campo di osservazione, capita che non tutte le unità svolgano le medesime o anche analoghe funzioni, né che si attribuiscono nomi che consentano di collegare automaticamente posizioni e funzioni identiche a qualifiche identiche (D'Alessio, 2008). In altre sezioni, contenute in questo stesso volume, il punto è stato analizzato sotto il profilo strettamente giuridico. Per dare una rappresentazione generale della numerosità dei dirigenti pubblici nel quadro del lavoro pubblico è possibile immaginare uno schema (figura 1) nel quale possiamo includere tutto il personale alle dipendenze, ad una certa data, di un'amministrazione pubblica (secondo la definizione



adottata in precedenza) e considerare che il mondo dei dirigenti stessi è articolato almeno in tre aree fondamentali.

Le più ristrette o meno popolate, comprendono i dirigenti, caratterizzati genericamente da un profilo professionale di tipo amministrativo o tecnico, 1) con incarico di struttura di ordine generale o 2) di rango inferiore, 3) la più vasta o più popolata, invece, è l'area in cui possono essere inclusi tutti i dipendenti con una generica qualifica di tipo dirigenziale, ma che sono svincolati da responsabilità gerarchiche e gestionali effettive.

Nelle prossime pagine il mondo dei dirigenti pubblici sarà rappresentato seguendo l'assetto morfologico descritto da questo schema.

### 5.1. *I dirigenti pubblici: un profilo a maglie larghe*

Nella tavola 2 sono presentati dati che descrivono il mondo della dirigenza pubblica nel complesso, cioè comprendendo nell'analisi e indistintamente dirigenti con o senza incarico di struttura.

Nel complesso, dunque, il mondo dei dirigenti pubblici conta oltre 306 mila unità, una popolazione in crescita, tra il 2003 e la fine del 2008, del 7,6%, in valori assoluti di quasi 22 mila unità. Valori relativi più elevati si riscontrano tra le amministrazioni statali – nei ministeri la variazione positiva è stata pari all'8,8%, essendo il numero dei dirigenti cresciuto da 45.755 a 49.775, cioè 4 mila dirigenti in più, ma incrementi percentuali superiori si rilevano nelle amministrazioni di gestione che operano a livello locale, ma parallelamente alle istituzioni rappresentative di governo locale (+14,0%). Simultaneamente il numero dei dirigenti di Regioni, Comuni ed enti di previdenza segnano andamenti anche spiccatamente negativi (e pari, rispettivamente, a -20,5%, -6,1% e -10,2%).

Una simile variabilità dimostra che i modelli operativi adottati nelle amministrazioni sono estremamente eterogenei, probabilmente al di là di quanto immaginabile ricorrendo alle usuali distinzioni tra istituzioni di governo e regolazione ed istituzioni di gestione ed erogazione di servizi, ma, più rilevante in questa sede, è estremamente variabile anche il contenuto della funzione e le effettive capacità direzionali richieste ai dirigenti.

In base a questa prima caratterizzazione la retorica del *dirigente burocrate* appare sempre più una rappresentazione distorta, fuorviante, forse di comodo, una sorta di parodia del mondo della dirigenza pubblica.

Al contrario si osserva che, in questi anni, è cresciuto il numero delle istituzioni riconducibili al mondo delle amministrazioni pubbliche o, comunque, sotto controllo pubblico. Come noto si tratta di istituzioni spesso di piccole dimensioni, di natura specialistica o, meglio, sezionale<sup>7</sup>, ma, parallelamente, è cresciuto anche il numero dei dirigenti e le capacità professionali che ad essi sono richieste e che, soprattutto, sarebbero effettivamente necessarie per svolgere adeguatamente il loro lavoro, è molto diversificato. D'altra parte si sono anche ampliate le occasioni di interazione con personale proveniente da amministrazioni pubbliche di altre nazioni o sovra-nazionali e l'influenza di regole, profili culturali e stili gestionali nuovi ha cominciato a incidere sulle prassi organizzative adottate quotidianamente anche nelle amministrazioni italiane, anche se si può ipotiz-

Tabella 2 – Personale pubblico con una qualifica dirigenziale, secondo il genere, il tipo di contratto e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003-2008)				
TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	2003	2005	2008	VARIAZIONE % 2008/2003
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	45.755	46.368	49.775	8,8
Altre amministrazioni centrali	13.211	13.977	14.163	7,2
Regioni	4.480	4.111	3.560	-20,5
Province	1.844	1.912	1.865	1,1
Comuni	6.575	6.652	6.172	-6,1
Amministrazioni del SSN	138.376	142.045	146.489	5,9
Altre amministrazioni locali	72.540	80.619	82.723	14,0
Enti di previdenza e assistenza	2.246	2.274	2.017	-10,2
Totale	285.027	297.958	306.764	7,6
DI CUI: DONNA				
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	9.783	10.268	12.798	30,8
Altre amministrazioni centrali	4.488	4.915	5.664	26,2
Regioni	1.133	1.154	1.190	5,0
Province	444	480	530	19,4
Comuni	1.826	1.941	1.917	5,0
Amministrazioni del SSN	48.450	51.957	58.383	20,5
Altre amministrazioni locali	23.565	27.258	29.592	25,6
Enti di previdenza e assistenza	707	757	753	6,5
Totale	90.396	98.730	110.826	22,6
DI CUI: A TEMPO DETERMINATO				
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	298	370	469	57,2
Altre amministrazioni centrali	1.937	2.020	2.808	45,0
Regioni	314	396	332	5,9
Province	229	316	376	64,2
Comuni	956	1.122	1.332	39,3
Amministrazioni del SSN	5.610	7.735	10.814	92,8
Altre amministrazioni locali	15.960	20.406	20.248	26,9
Enti di previdenza e assistenza	27	50	33	22,2
Totale dirigenti	25.331	32.415	36.412	43,7

zare che tale pressione non assuma un'unica forma o non incida con una forza di uguale intensità in tutti i campi nei quali operano le amministrazioni.

Nell'ambito della dirigenza genericamente intesa, la presenza femminile segna una crescita numerica, sia in valori assoluti sia in termini relativi, in tutte le tipologie istituzionali. Nel complesso essa aumenta del 22,6% (quasi tre volte la variazione percentuale registrata per uomini e donne considerati assieme). In particolare si calcola che, nel sessennio, il rapporto di coesistenza tra numero di donne dirigente e numero di uomini nella stessa condizione sia passato da 46 a 56 donne ogni 100 uomini (rapporto che segna un valore minimo nei ministeri, essendo pari, nel 2003 e nel 2008, a 27 e a 34 donne ogni 100 uomini e un valore massimo nelle istituzioni del sistema sanitario nazionale, dove passa dalle 53 donne del 2003 alle 66 donne ogni 100 uomini del 2008). D'altra parte, nello stesso arco di tempo, considerando il solo dato sull'incremento del numero dei dirigenti, si osserva che ogni 17 posti in più, 16 sono andati a favore di donne e solo 1 di uomini. Parallelamente alla crescita, nei ranghi della dirigenza pubblica, della presenza femminile, si è verificata una crescita numerica degli incarichi attribuiti in base a contratti siglati con personale reclutato al di fuori degli organici pubblici. Questa forma di reclutamento è stata adottata per 36.412 dirigenti nel 2008, 11 mila in più di quelli stipulati nel 2003 (un incremento percentuale pari al 43,7%).

L'incremento più rilevante, il più elevato tra quelli registrati nel periodo, sia in valori assoluti che relativi, è del 92,8%, equivalente a un incremento di 5.200 occupati in livelli di tipo dirigenziale all'interno di istituzioni del servizio sanitario. Variazioni percentuali positive cospicue si osservano anche per le Province, ma riferiti a valori assoluti piuttosto contenuti (+147 dirigenti) e per i ministeri e le altre istituzioni raggruppate in questa classe (+57,2%, con una differenza positiva pari a 171 incarichi in più nel 2008 rispetto al 2003).

È possibile caratterizzare ulteriormente il mondo dei dirigenti pubblici, analizzando come sono distribuite, al suo interno, l'età anagrafica, il livello d'istruzione e l'anzianità di servizio, prestando attenzione all'andamento di queste dimensioni d'analisi nel caso della componente femminile.

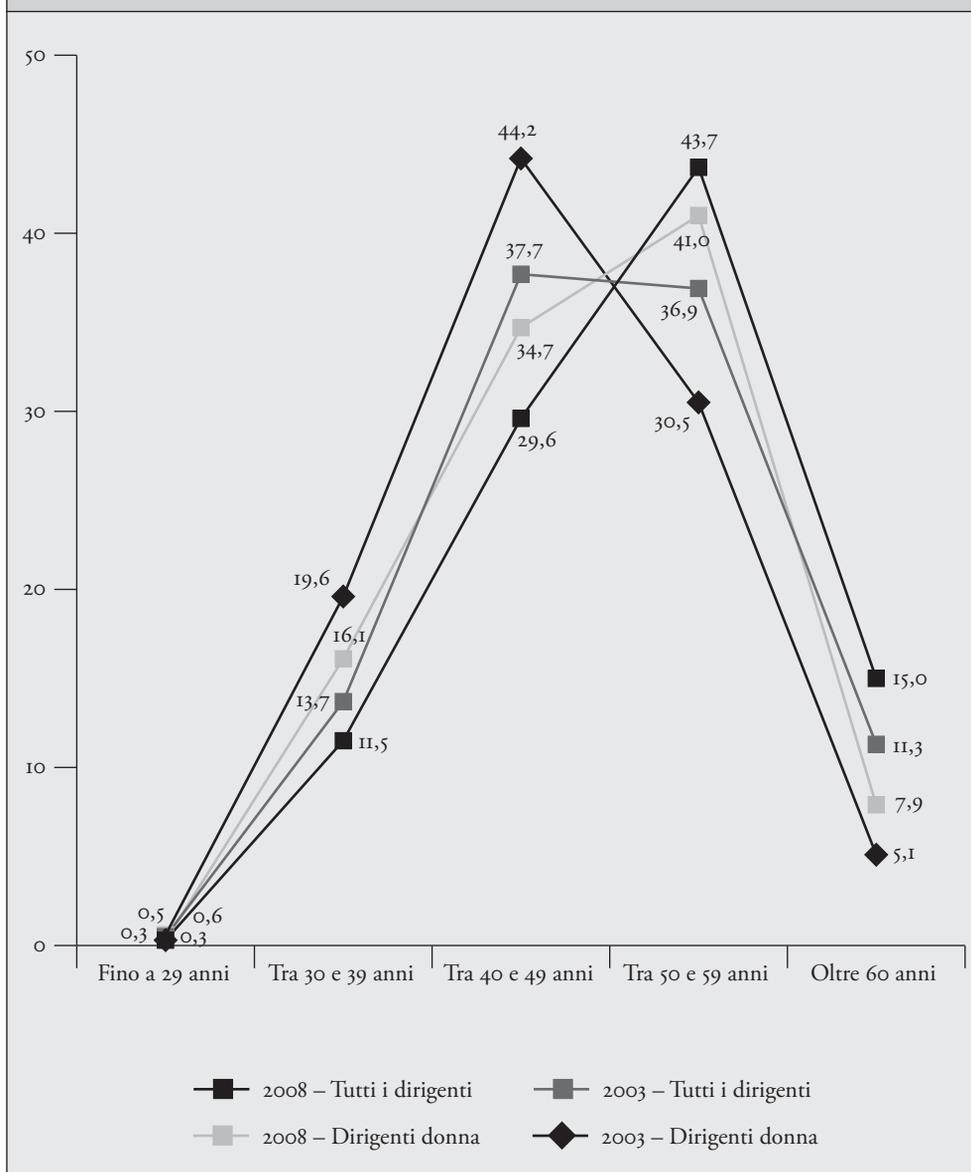
La distribuzione del personale con una qualifica dirigenziale secondo la classe d'età, nel complesso, mette in luce che, anche per le donne, la classe d'età con il maggior numero di presenze è quella tra i 40 e i 49 anni, nel 2003 e nel 2008. Inoltre, si osserva che, tra il 2003 e il 2008, la presenza femminile diventa più consistente, anche in misura più che proporzionale rispetto all'andamento complessivo, nelle classi di età più basse (fino ai 49 anni), mentre l'uscita delle donne dalle amministrazioni è più forte e più intensa di quanto succeda per il personale nel suo complesso, quando incluse nelle classi d'età superiore (Figura 2).

Inoltre, considerando la distribuzione del personale con una qualifica dirigenziale secondo il tipo di amministrazione di appartenenza, si osserva che, nel complesso, i dirigenti più anziani si trovano più frequentemente, sia nel 2003 sia nel 2008, nei ministeri, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nelle Agenzie fiscali e negli Organi costituzionali (nel 2008, gli ultra sessantenni sono il 26,6% tra i dirigenti, rispetto ad un dato generale pari al 15%), relativamente più giovani sono i dirigenti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle amministrazioni del servizio sanitario nazionale.

Tabella 3 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale *, secondo la classe d'età e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 – totale)						
TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	CLASSI DI ETÀ					
	FINO A 29 ANNI	TRA 30 E 39 ANNI	TRA 40 E 49 ANNI	TRA 50 E 59 ANNI	OLTRE 60 ANNI	TOTALE (100)
ANNO 2008						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	0,4	8,0	24,9	40,5	26,3	32.595
Altre amministrazioni centrali	0,1	11,7	38,1	36,8	13,3	11.829
Regioni	0,2	5,5	25,1	54,4	14,8	3.558
Province	0,5	8,5	26,6	51,7	12,7	1.865
Comuni	0,4	8,9	30,7	48,1	12,0	6.174
Amministrazioni del SSN	0,0	10,1	30,8	51,4	7,6	136.302
Altre amministrazioni locali	0,7	16,6	28,4	28,3	25,9	62.880
Enti di previdenza e assistenza	1,6	18,5	20,2	47,7	11,9	2.017
Totale	0,3	11,5	29,6	43,7	15,0	257.220
ANNO 2003						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	1,0	13,1	26,4	38,9	20,6	11.562
Altre amministrazioni centrali	0,1	18,0	37,5	32,0	12,4	56.852
Regioni	0,1	6,0	21,5	56,1	16,2	133.669
Province	0,6	9,7	31,5	47,1	11,1	6.555
Comuni	0,8	11,9	33,6	44,8	8,8	2.246
Amministrazioni del SSN	0,4	13,3	45,8	36,0	4,5	30.345
Altre amministrazioni locali	0,4	15,0	26,7	36,0	21,9	1.841
Enti di previdenza e assistenza	0,0	6,2	36,4	38,7	18,6	4.480
Totale	0,5	13,7	37,7	36,9	11,3	247.550
* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".						

Tabella 4 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale*, secondo la classe d'età e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 – donne)						
ANNO E TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	CLASSI DI ETÀ					
	FINO A 29 ANNI	TRA 30 E 39 ANNI	TRA 40 E 49 ANNI	TRA 50 E 59 ANNI	OLTRE 60 ANNI	TOTALE (100%)
ANNO 2008						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	0,4	11,7	31,6	40,1	16,1	12.084
Altre amministrazioni centrali	0,1	16,2	42,9	34,8	6,0	4.521
Regioni	0,2	7,6	30,6	55,4	6,2	1.189
Province	1,3	14,3	32,5	47,0	4,9	530
Comuni	0,7	12,5	36,1	46,3	4,4	1.918
Amministrazioni del SSN	0,1	15,3	36,1	46,0	2,6	52.451
Altre amministrazioni locali	0,8	21,1	31,8	28,8	17,5	21.313
Enti di previdenza e assistenza	1,9	24,0	21,5	46,2	6,4	753
Totale	0,3	16,1	34,7	41,0	7,9	94.759
ANNO 2003						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	1,7	21,5	33,1	33,9	9,7	9.416
Altre amministrazioni centrali	0,2	25,0	46,0	24,2	4,6	3.749
Regioni		7,9	29,6	55,7	6,8	1.133
Province	1,8	17,8	40,4	35,0	5,0	443
Comuni	1,4	18,2	42,4	34,8	3,1	1.823
Amministrazioni del SSN	0,4	19,5	52,4	26,4	1,3	46.089
Altre amministrazioni locali	0,5	19,1	29,0	38,7	12,8	17.358
Enti di previdenza e assistenza	0,0	8,3	49,4	35,5	6,8	707
Totale	0,6	19,6	44,2	30,5	5,1	80.718
* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".						

Figura 2 – Personale con qualifica dirigenziale, secondo la classe d'età (anni 2003 e 2008, valori percentuali)

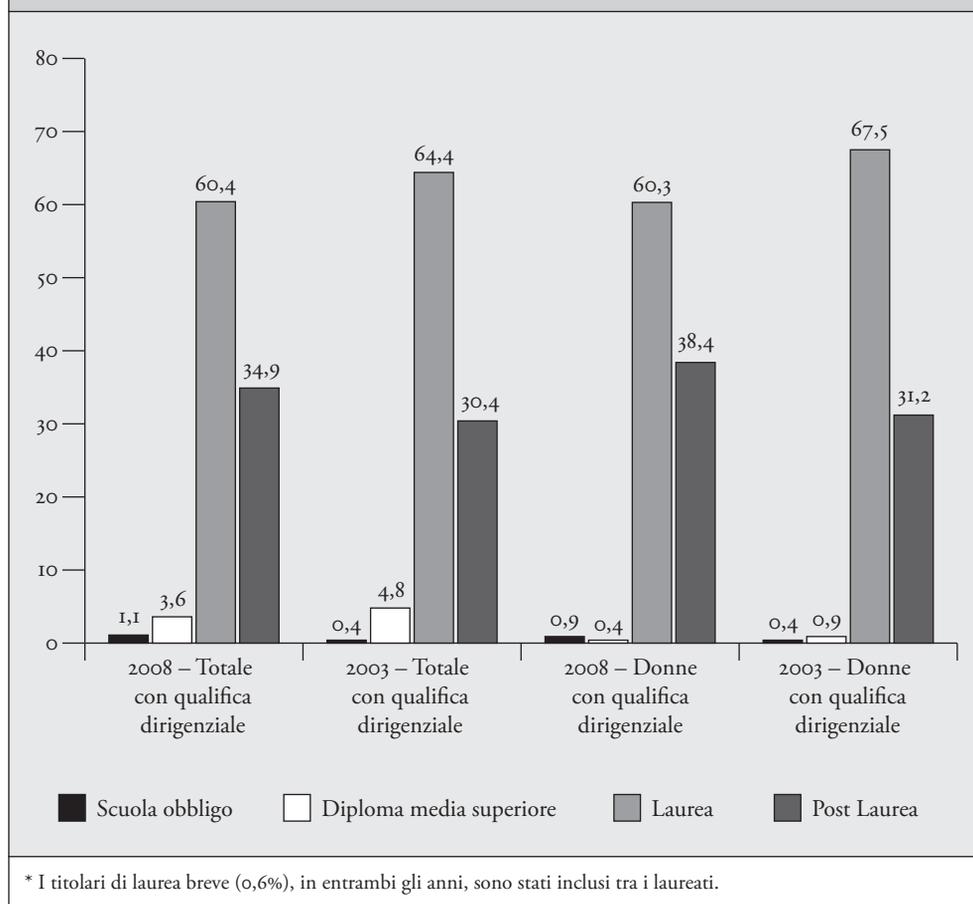


Nel caso delle donne il quadro è in parte diverso, infatti, accanto alla modulazione rilevata nel complesso, nel caso delle donne si nota una presenza relativamente più consistente e in crescita, nelle amministrazioni centrali, nelle amministrazioni del sistema sanitario nazionale e, seppure con valori assoluti più contenuti, negli enti di previdenza, di dirigenti in un'età compresa tra i 30 e i 49 anni.

Tabella 5 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale*, secondo il titolo di studio e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 – totale)						
ANNO E TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	TITOLO DI STUDIO					
	SCUOLA OBBLIGO	DIP. MEDIA SUP.	LAUREA BREVE	LAUREA	POST LAUREA	TOTALE (100%)
ANNO 2008						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	0,4	16,9	0,4	75,5	6,8	49.583
Altre amministrazioni centrali	0,0	1,4	0,0	83,1	15,4	11.531
Regioni	0,7	7,3	2,4	83,6	6,0	3.558
Province	0,1	3,3	1,1	86,9	8,6	1.865
Comuni	0,1	4,6	1,6	87,3	6,5	6.157
Amministrazioni del SSN	2,0	0,3	0,8	41,1	55,8	135.718
Altre amministrazioni locali	0,0	0,2	0,2	77,7	21,9	62.880
Enti di previdenza e assistenza	–	1,0	0,1	94,6	4,2	2.017,0
Totale	1,1	3,6	0,6	59,8	34,9	273.309
ANNO 2003						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	0,1	21,6	–	75,9	2,4	45.748
Altre amministrazioni centrali	0,0	2,8	–	85,3	11,8	11.604
Regioni	0,8	20,3	–	72,4	6,5	4.480
Province	0,1	5,2	–	93,3	1,5	1.841
Comuni	0,3	8,0	–	90,0	1,7	6.554
Amministrazioni del SSN	0,7	0,5	–	47,0	51,8	133.057
Altre amministrazioni locali	0,0	0,4	–	86,1	13,5	56.850
Enti di previdenza e assistenza	–	1,6	–	90,5	7,8	2.246
Totale	0,4	4,8	–	64,4	30,4	262.380
* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".						

Tabella 6 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale*, secondo il titolo di studio e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 – donne)						
ANNO E TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	TITOLO DI STUDIO					
	SCUOLA OBBLIGO	LIC. MEDIA SUP.	LAUREA BREVE	LAUREA	POST LAUREA	TOTALE (100%)
ANNO 2008						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	0,0	0,3	0,1	81,4	18,2	12.687
Altre amministrazioni centrali	0,0	0,5	0,0	84,6	14,9	4.372
Regioni	0,6	5,8	3,0	84,7	5,9	1.189
Province	–	3,0	1,1	87,4	8,5	530
Comuni	0,1	2,1	1,6	88,4	7,7	1.912
Amministrazioni del SSN	1,6	0,3	0,8	43,1	54,1	52.352
Altre amministrazioni locali	–	0,2	0,3	76,5	23,1	21.313
Enti di previdenza e assistenza	–	1,2	0,3	94,0	4,5	753
Totale	0,9	0,4	0,6	59,7	38,4	95.108
ANNO 2003						
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	–	1,0	–	95,3	3,7	9.781
Altre amministrazioni centrali	0,1	1,4	–	87,1	11,4	3.744
Regioni	1,3	18,4	–	75,0	5,3	1.133
Province	–	3,6	–	94,8	1,6	443
Comuni	0,3	5,4	–	92,4	1,9	1.823
Amministrazioni del SSN	0,6	0,4	–	51,2	47,8	45.802
Altre amministrazioni locali	0,0	0,3	–	86,2	13,5	17.358
Enti di previdenza e assistenza	–	1,4	–	89,8	8,8	707
Totale	0,4	0,9	–	67,5	31,2	80.791
* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".						

Figura 3 – Personale con qualifica dirigenziale, secondo il titolo di studio (anni 2003 e 2008, valori percentuali)\*



I dati sulla distribuzione del personale con qualifica dirigenziale secondo il titolo di studio, mettono in luce che

- 1) il numero di dirigenti privi di una laurea o di titolo superiore continuano ad essere presenti, soprattutto nelle amministrazioni ministeriali e regionali, ma sono in diminuzione (erano quasi 13 mila nel 2003, sono diventati poco meno di 10 mila alla fine del 2008);
- 2) quasi i due terzi del personale con qualifica dirigenziale risulta aver conseguito una laurea (quasi sempre secondo il vecchio ordinamento) (oltre 163 mila dipendenti, in calo avendo ceduto spazio a dirigenti con titoli di studio superiori);
- 3) mentre il numero di dirigenti con una formazione post universitaria è piuttosto elevato (intorno ad un terzo) e in crescita (erano quasi 80 mila nel 2003, sono diventati oltre 95 mila nel 2008).

Com'era prevedibile, titoli di studio *post lauream* sono particolarmente frequenti all'interno del sistema sanitario nazionale (il 56% del personale lo possiede), ma risultano in crescita, nel 2008 rispetto al 2003, anche presso le altre amministrazioni locali (22%) e centrali (15%). In questo ambito le differenze, pur presenti, tra i dati relativi alle donne con qualifica dirigenziale e il personale nel complesso non sembrano rilevanti.

I dati sull'anzianità di servizio mostrano che quasi la metà dei dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale ha un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni e la loro età, in media, è oggi inferiore a quanto fosse qualche anno fa (tabelle 7 e 8). D'altra parte, per queste figure l'anzianità media di servizio si colloca intorno ai 16 anni. Le donne con una qualifica dirigenziale hanno, in media, un percorso ancor più breve: più del 55% di esse ha un'anzianità inferiore ai 15 anni e la loro anzianità in media si situa di poco al di sotto dei 14 anni di anzianità.

Anche se il tradizionale modello della qualificazione dopo lunga socializzazione interna rimane il modello dominante, soprattutto nelle amministrazioni centrali, un numero rilevante di qualifiche dirigenziali sono state attribuite a personale recentissima acquisizione, in particolare nei ministeri, in tutti i tipi di amministrazione locale.

Infine, è interessante illustrare alcuni dati medi sulle retribuzioni del personale con una qualifica dirigenziale (tabella 9). Come si può rilevare, seppure l'analisi non si spinga molto in dettaglio (ad esempio per singola figura professionale, o articolando ulteriormente le tipologie istituzionali), le retribuzioni lorde medie

- 1) crescono, ma in misura piuttosto variabile, innanzitutto a seconda del tipo di contesto istituzionale di riferimento e, inoltre,
- 2) la differenza tra la retribuzione in media più bassa (pari a poco più di 50 mila euro nel 2003 e poco più di 61 mila euro 5 anni dopo) e quella più elevata (corrispondenti a 80 mila euro circa nel 2003 e a 96 mila euro nel 2008) diventa più ampia: era pari al 49% nel primo anno, diventa pari al 58% nel secondo anno di riferimento, inoltre,
- 3) nel periodo compreso tra il 2003 e il 2008, infine, le retribuzioni sono cresciute in modo ampiamente diversificato, salendo da un minimo del 12% (per i dirigenti del servizio sanitario nazionale) ad un massimo del 48% (per i dirigenti delle amministrazioni regionali).

### *5.2. I dirigenti pubblici: un profilo a maglie strette*

Il quadro sul mondo dei dirigenti pubblici fin qui tratteggiato subisce una *netta ricaratterizzazione* passando, nell'analisi, da un profilo del mondo dei dirigenti a maglie larghe ad uno a maglie strette e più fine, dal punto di vista delle qualifiche, cercando di individuare i dirigenti che effettivamente operano in base ad un incarico formale di gestione di una struttura organizzativa, sia essa orientata alla produzione amministrativa sia essa una struttura tecnica.

Si consideri il triennio 2006-2008 (tabella 10): nel 2008 i dirigenti con incarico effettivo di livello dirigenziale generale erano 3.879 (0,1% del personale pubblico in servi-

Tabella 7 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale*, secondo la classe d'anzianità di servizio e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 – totale*)											
ANNO E TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	CLASSI DI ANZIANITÀ DI SERVIZIO										
	TRA 0 E 5 ANNI	TRA 6 E 10 ANNI	TRA 11 E 15 ANNI	TRA 16 E 20 ANNI	TRA 21 E 25 ANNI	TRA 26 E 30 ANNI	TRA 31 E 35 ANNI	TRA 36 E 40 ANNI	41 ANNI E OLTRE	TOTALE (100%)	
ANNO 2008											
Ministeri, PcM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	24,8	4,0	8,0	15,8	15,4	12,6	10,0	6,6	2,9	49,583	
Altre amministrazioni centrali	14,8	23,7	10,3	15,1	11,7	9,3	10,5	3,7	0,8	11,532	
Regioni	24,4	7,4	9,3	11,1	11,6	16,4	13,9	5,4	0,6	3,558	
Province	20,9	16,0	12,6	9,5	11,3	15,4	8,9	4,3	1,1	1,865	
Comuni	25,5	12,6	12,8	9,4	11,5	15,3	8,7	3,5	0,8	6,157	
Amministrazioni del SSN	18,2	17,7	12,2	21,7	10,7	13,3	4,9	1,1	0,1	136,730	
Altre amministrazioni locali	23,7	17,9	10,8	10,6	8,6	11,7	9,5	5,6	1,8	62,880	
Enti di previdenza e assistenza	8,1	7,1	3,3	12,6	26,3	13,2	15,3	11,1	3,0	2,017	
Totale	20,7	15,2	10,9	17,3	11,2	12,7	7,4	3,5	1,1	274,322	
ANNO 2003											
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	4,6	5,1	15,9	19,3	15,4	15,5	13,7	8,9	1,8	45,750	
Altre amministrazioni centrali	26,3	11,1	12,9	12,1	10,5	13,1	9,6	3,1	1,2	11,602	
Regioni	11,5	6,1	8,0	9,1	14,5	26,7	18,0	4,7	1,4	4,480	
Province	23,7	10,9	9,5	12,6	16,0	13,7	9,5	2,7	1,5	1,841	
Comuni	25,9	12,2	8,4	11,5	15,9	14,0	9,0	2,2	0,9	6,554	
Amministrazioni del SSN	20,9	13,0	23,3	13,3	16,0	9,2	3,6	0,6	0,1	134,080	
Altre amministrazioni locali	27,8	9,2	9,6	10,1	15,4	14,3	9,0	3,5	1,1	56,853	
Enti di previdenza e assistenza	14,9	10,9	12,5	17,2	10,4	8,5	14,6	9,6	1,5	2,246	
Totale	19,7	10,5	17,8	13,5	15,5	12,0	7,3	3,0	0,7	263,406	

\* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella Tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e personale dirigente presente al 31 dicembre".

Tabella 8 – Dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale\*, secondo la classe d'anzianità di servizio e il tipo di amministrazione di appartenenza (anni 2003 e 2008 –donne)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	CLASSI DI ANZIANITÀ DI SERVIZIO										TOTALE (100%)
	TRA 0 E 5 ANNI	TRA 6 E 10 ANNI	TRA 11 E 15 ANNI	TRA 16 E 20 ANNI	TRA 21 E 25 ANNI	TRA 26 E 30 ANNI	TRA 31 E 35 ANNI	TRA 36 E 40 ANNI	41 ANNI E OLTRE	ANNO 2008	
	ANNO 2008										
Ministeri, PcM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	47,2	7,2	10,4	12,4	10,6	6,7	3,3	1,4	0,8	12.687	
Altre amministrazioni centrali	16,5	27,7	10,4	16,8	11,9	7,7	7,0	1,9	0,3	4.372	
Regioni	25,9	6,3	10,2	13,2	13,0	16,1	10,6	4,3	0,4	1.189	
Province	20,2	20,6	14,2	11,7	9,2	14,0	5,8	3,6	0,8	530	
Comuni	24,9	11,9	15,0	11,9	12,4	14,9	6,1	2,5	0,4	1.912	
Amministrazioni del SSN	22,1	20,2	12,6	21,2	10,4	10,4	2,6	0,4	0,1	52.638	
Altre amministrazioni locali	28,3	19,5	10,4	10,3	7,7	11,9	7,4	3,7	0,7	21.313	
Enti di previdenza e assistenza	8,4	6,0	4,2	15,8	30,1	13,5	13,7	6,5	1,7	753	
Totale	26,6	18,2	11,7	17,0	10,1	10,3	4,2	1,5	0,4	95.394	
	ANNO 2003										
Ministeri, PcM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	10,1	11,1	16,6	17,1	15,1	15,5	9,9	4,0	0,6	9.782	
Altre amministrazioni centrali	33,1	12,3	16,0	13,5	9,1	9,5	4,9	1,1	0,6	3.744	
Regioni	9,6	6,8	9,8	10,2	17,0	21,8	19,6	3,9	1,2	1.133	
Province	28,0	11,5	10,8	13,5	15,3	11,3	7,7	0,7	1,1	443	
Comuni	24,6	14,3	12,4	13,7	16,7	10,8	6,2	0,8	0,6	1.823	
Amministrazioni del SSN	26,0	14,9	24,5	13,7	13,6	5,5	1,6	0,2	0,0	46.217	
Altre amministrazioni locali	31,6	10,0	9,8	8,8	16,3	14,4	6,2	2,4	0,5	17.359	
Enti di previdenza e assistenza	15,7	17,5	16,3	19,0	10,3	7,2	9,9	4,0	0,1	707	
Totale	25,2	13,1	19,4	13,1	14,3	9,2	4,2	1,3	0,2	81.208	

\* La distribuzione è riferita al personale rilevato nella Tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e personale dirigente presente al 31 dicembre".

Tabella 9 – Retribuzioni medie lorde dei dipendenti pubblici con una qualifica dirigenziale (anni 2003 e 2008)			
TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	RETRIBUZIONI LORDE MEDIE (EURO)		
	2003	2008	INDICE (2003=100)
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	71.695	86.229	120,3
Altre amministrazioni centrali	53.477	61.069	114,2
Regioni	64.955	96.387	148,4
Province	79.721	90.213	113,2
Comuni	69.398	81.274	117,1
Altre amministrazioni locali	57.578	64.836	112,6
Amministrazioni del SSN	69.203	80.521	116,4
Enti di previdenza e assistenza	72.300	94.548	130,8

zio), i dirigenti titolari di un incarico, generale o meno, erano 90.396 (2,5% del personale), il personale con una qualifica dirigenziale, ma senza incarichi gestionali, erano 235.376 (6,6% del personale). Dunque, sintetizzando, si può dire che nel 2008, i dirigenti responsabili di strutture erano in media 2 ogni 5 dipendenti con una qualifica di tipo dirigenziale e, più in generale, ad ogni dirigente strutturato corrispondevano, in media, 34 dipendenti in servizio.

Si osserva inoltre che, in questi stessi anni, il numero complessivo dei dipendenti pubblici diminuisce lievemente, dell'1,2% (per le donne si registra un +0,5%) e, nel contempo, cresce il personale con una generica qualifica dirigenziale (+2,1%, pari a quasi 5 mila posizioni), ancor più cresce il numero dei dirigenti con un incarico di struttura (+2,7%, che diventa, nel caso delle donne, +15,3%), mentre diminuiscono da 4.212 a 3.879 gli incarichi dirigenziali generali (-7,9% nel complesso, +1% per le donne).

Se approfondiamo l'analisi, tuttavia, constatiamo che tali dinamiche non interessano tutti i comparti amministrativi nella stessa misura e direzione. Ad esempio, nei ministeri e presso la Presidenza del Consiglio dei ministri le posizioni di dirigente di *prima fascia* passano da 467 rilevate nel 2006 alle 631 nel 2008, un incremento consistente, pari al 35%; nello stesso periodo il peso percentuale delle posizioni dirigenziali generali occupate da donne si modifica solo lievemente (+2%) anche se, in valori assoluti le unità passano da 110 a 163, un incremento pari al 48%. Contemporaneamente i dirigenti di *seconda fascia* dipendenti di ministeri passano da 3.348 unità (ma erano 5.316, di cui 1.498 donne, nel 2003) a 2.936 (-12,3%) e, all'interno di questo gruppo, il peso relativo della componente maschile diminuisce di 3,3 punti percentuali (da 2.176 a 1.811 unità), mentre cresce nella medesima misura il peso relativo della componente femminile (la quale, tuttavia, in valori assoluti, occupa un numero di posizioni che diminuiscono, tra il 2003 e il 2008, da 1.172 a 1.125 unità).

Il quadro secondo l'età (tabella 11) ribadisce nel complesso quanto già osservato nel paragrafo precedente, tuttavia si rileva che l'età media dei dipendenti pubblici (intorno

Tabella 10 – Personale e dirigenti delle amministrazioni pubbliche (anni 2006 e 2008)				
PERSONALE PUBBLICO	2006	2007	2008	VAR. %
Dipendenti pubblici	3.285.558	3.240.634	3.235.361	-1,5
Personale dirigente o delle carriere speciali (diplomatici, magistrati, prefetti, professori, professionisti, ...), senza incarico di struttura	230.479	233.452	235.376	2,1
Personale dirigente con incarico di struttura	88.035	90.039	90.396	2,7
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	4.212	3.922	3.879	-7,9
Totale	3.608.284	3.568.047	3.565.012	-1,2
DI CUI: DONNE				
Dipendenti pubblici	1.830.097	1.822.824	1.832.052	0,1
Personale dirigente o delle carriere speciali (diplomatici, magistrati, prefetti, professori, professionisti, ...), senza incarico di struttura	85.567	87.999	90.864	6,2
Personale dirigente con incarico di struttura	21.755	24.088	25.083	15,3
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	513	466	518	1,0
Totale	1.937.932	1.935.377	1.948.517	0,5

ai 47 anni) è più bassa di quella tipicamente rilevata per il personale dirigente (in generale intorno ai 48 anni, ma se incaricati di struttura intorno ai 54-56 anni), sia di genere maschile che femminile e che il personale che ha una qualifica dirigenziale di solito ha un'età più elevata tra gli uomini e meno elevata tra le donne, le quali dunque occupano un numero di posizioni dirigenziali inferiore a quello degli uomini, ma quando le occupa, ciò capita, in media, in età più giovane e con un anzianità di servizio inferiore a quella osservata nel caso degli uomini.

Nel complesso poco più di un terzo del personale ha un'età compresa tra i 50 e i 59 anni, una fascia nella quale si trova oltre la metà (54,5%) del personale dirigente con incarico di struttura. Le donne dirigente risultano essere, in media, più giovani degli uomini: in particolare tra i dirigenti di livello generale le donne con 60 anni o più sono il 17,4%, mentre gli ultra sessantenni risultano, nel complesso, essere pari al 32,4% della; inoltre, le donne con incarico di struttura di livello generale sono relativamente più frequenti (55,2%) di quanto si rilevi per i dirigenti nel complesso (50,1%) anche nella fascia tra i 50 e i 59 anni. Tale caratterizzazione è confermata per le posizioni dirigenziali che prevedono un incarico, ma non per quelle che non lo prevedono.

Tabella 11 – Personale e dirigenti delle amministrazioni pubbliche, secondo l'età (anno 2008)						
PERSONALE IN SERVIZIO*	CLASSI DI ETÀ					
	FINO A 29 ANNI	DA 30 A 39 ANNI	DA 40 A 49 ANNI	DA 50 A 59 ANNI	60 ANNI E OLTRE	TOTALE
Dipendenti pubblici	159.733	616.452	1.136.149	1.047.918	179.042	3.139.294
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	4.615	38.126	69.313	73.843	24.052	209.949
Personale dirigente con incarico di struttura	123	2.589	18.947	44.125	15.109	80.893
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	5	36	670	2.041	1.318	4.070
Totale	164.476	657.203	1.225.079	1.167.927	219.521	3.434.206
DI CUI: DONNE						
Dipendenti pubblici	48.210	331.256	667.942	628.445	95.007	1.770.860
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	628	14.924	28.127	26.403	4.953	75.035
Personale dirigente con incarico di struttura	49	1.127	6.216	13.494	2.814	23.700
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	3	9	130	286	90	518
Totale	48.890	347.316	702.415	668.628	102.864	1.870.113
(segue)						

Tabella 11 (segue)						
PERSONALE IN SERVIZIO*	CLASSI DI ETÀ					
	FINO A 29 ANNI	DA 30 A 39 ANNI	DA 40 A 49 ANNI	DA 50 A 59 ANNI	60 ANNI E OLTRE	TOTALE
PERCENTUALI DI RIGA: TOTALE						
Dipendenti pubblici	5,1	19,6	36,2	33,4	5,7	100
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	2,2	18,2	33	35,2	11,5	100
Personale dirigente con incarico di struttura	0,2	3,2	23,4	54,5	18,7	100
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	0,1	0,9	16,5	50,1	32,4	100
Totale	4,8	19,1	35,7	34	6,4	100
DI CUI: DONNE						
Dipendenti pubblici	2,7	18,7	37,7	35,5	5,4	100
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	0,8	19,9	37,5	35,2	6,6	100
Personale dirigente con incarico di struttura	0,2	4,8	26,2	56,9	11,9	100
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	0,6	1,7	25,1	55,2	17,4	100
Totale	2,6	18,6	37,6	35,8	5,5	100

\* I valori sono riferiti al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".

Tabella 12 – Personale e dirigenti delle amministrazioni pubbliche, secondo il titolo di studio (anno 2008)							
PERSONALE IN SERVIZIO*	TITOLO DI STUDIO						TOTALE
	DIPLOMA SCUOLA DELL'OBBLIGO	DIPLOMA SCUOLA MEDIA SUPERIORE	LAUREA BREVE	LAUREA (VECCHIO ORDINAMENTO)	DOTTORATO	ALTRI TITOLI	
Dipendenti pubblici	777.451	1.556.612	79.461	698.695	18.523	4.738	3.135.480
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	2.692	9.411	1.320	121.428	68.618	2.942	206.411
Personale dirigente con incarico di struttura	672	5.484	531	52.746	21.941	1.845	83.219
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	8	104	38	3.354	327	71	3.902
Totale	780.823	1.571.611	81.350	876.223	109.409	9.596	3.429.012
DI CUI: DONNE							
Dipendenti pubblici	321.918	903.328	48.376	483.172	9.178	2.826	1.768.798
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	820	323	454	43.797	28.073	1.267	74.734
Personale dirigente con incarico di struttura	149	304	159	15.711	6.653	537	23.513
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	-	8	5	442	49	12	516
Totale	322.887	903.963	48.994	543.122	43.953	4.642	1.867.561
(segue)							

Tabella 1.2 (segue)							TOTALE
PERSONALE IN SERVIZIO*	TITOLO DI STUDIO						ALTRI TITOLI
	DIPLOMA SCUOLA DELL'OBBLIGO	DIPLOMA SCUOLA MEDIA SUPERIORE	LAUREA BREVE	LAUREA (VECCHIO ORDINAMENTO)	DOTTORATO		
PERCENTUALI DI RIGA: TOTALE							
Dipendenti pubblici	24,8	49,6	2,5	22,3	0,6	0,2	100,0
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	1,3	4,6	0,6	58,8	33,2	1,4	100,0
Personale dirigente con incarico di struttura	0,8	6,6	0,6	63,4	26,4	2,2	100,0
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	0,2	2,7	1,0	86,0	8,4	1,8	100,0
Totale	22,8	45,8	2,4	25,6	3,2	0,3	100,0
DI CUI: DONNE							
Dipendenti pubblici	18,2	51,1	2,7	27,3	0,5	0,2	100,0
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	1,1	0,4	0,6	58,6	37,6	1,7	100,0
Personale dirigente con incarico di struttura	0,6	1,3	0,7	66,8	28,3	2,3	100,0
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	0,0	1,6	1,0	85,7	9,5	2,3	100,0
Totale	17,3	48,4	2,6	29,1	2,4	0,2	100,0

\* I valori sono riferiti al personale rilevato nella tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".

Il livello d'istruzione è un indicatore della qualità del capitale umano disponibile nell'amministrazione. L'analisi contenuta nella tavola 12 mette in evidenza che poco meno di un quarto del personale ha un titolo di studio di base (diploma di scuola media inferiore, 22,8%, solo il 17,3% tra le donne), quasi la metà ha un livello di istruzione medio-alto (il 45,8% ha un diploma di scuola media superiore) e il rimanente quarto ha un livello di istruzione ancor più elevato (il 25,6% ha una laurea ottenuta secondo il vecchio ordinamento).

Com'era prevedibile, coloro che occupano una posizione dirigenziale molto spesso hanno conseguito un titolo di studio molto elevato, anche *post lauream*, anche se si rilevano ancora migliaia di casi di dirigenti (poco più di 18 mila, il 6,1% del totale), anche con responsabilità di struttura (più di 6 mila), con un livello di istruzione più basso.

Il profilo del personale per classe d'anzianità, invece, offre alcuni spunti interessanti in merito all'eterogeneità generazionale, nel senso delle generazioni o delle culture generazionali interne alle amministrazioni (tabella 13). In precedenza si è avuto modo di rilevare che le classi d'età con un numero maggiore di dipendenti fossero quelle comprese tra i 40 e i 60 anni (una distribuzione abbastanza simile a quella osservabile per la popolazione italiana).

Tuttavia, osservata dal di dentro delle amministrazioni, scopriamo che il 36,7% dei dipendenti lavora in un'amministrazione da 10 o meno anni, un periodo relativamente breve, mentre coloro che vi sono occupati da oltre 30 anni costituiscono il 10% o poco più dei dipendenti pubblici. Inoltre, scopriamo anche che il 47,1% dei dirigenti in senso lato è stato reclutato in un'amministrazione pubblica negli ultimi 10 anni (la metà da 5 anni o meno), una quota percentuale ben al di sopra di quella media nella relativa classe d'anzianità. Invece, i dirigenti di livello generale più spesso sono entrati in un'amministrazione pubblica da 20-30 anni (il 30,4% rispetto ad una dato marginale pari al 26,1%) o da oltre 30 anni (il 22% rispetto ad un dato generale del 10,2%).

I dirigenti pubblici, dunque, hanno un'età media ed un'anzianità di servizio più elevata del resto dei dipendenti pubblici. Accanto a questa componente più tradizionale e consolidata, negli ultimi anni un numero consistente di nuove posizioni dirigenziali sono state assegnate a neo-assunti. Si tratta di personale con qualifiche dirigenziali che, a parità di *background* formale, non sono il frutto di una lunga immersione nelle pratiche d'ufficio, né di una piena socializzazione all'esercizio delle funzioni d'ufficio, ma neppure a quegli esercizi rituali di ricorsività burocratica che, a dispetto degli obiettivi di merito previsti dalle norme o dagli atti di indirizzo, mirano a riconfermare o, eccezionalmente, a modificare solo impercettibilmente, le prassi amministrative già consolidate nel tempo.

Infine, si considerino le retribuzioni. Come è noto, la questione delle riforme amministrative – sviluppatosi in Italia come altrove soprattutto nel corso degli anni '90, in concomitanza con l'esigenza di frenare la spesa pubblica in vista del passaggio alla moneta unica europea – puntava non solo alla razionalizzazione degli assetti istituzionali, ma anche al contenimento dei costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e, tra l'altro, all'adeguamento dei profili contrattuali che regolano il rapporto di lavoro tra dipendenti e amministrazione pubblica.

In una recente analisi (Gualmini, in corso di pubblicazione), in cui si cerca di chiarire in che misura le idee generali sul miglioramento dell'efficienza amministrativa e la

Tabella 13 – Personale e dirigenti delle amministrazioni pubbliche, secondo la classe d'anzianità di servizio (anno 2008)

PERSONALE IN SERVIZIO*	CLASSE DI ANZIANITÀ					TOTALE
	FINO A 10 ANNI	DA 11 A 20 ANNI	DA 21 A 30 ANNI	OLTRE 30 ANNI		
Dipendenti pubblici	1.040.985	872.831	889.958	332.334		3.136.108
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	83.381	64.445	42.668	17.781		208.275
Personale dirigente con incarico di struttura	23.498	19.579	25.390	11.798		80.265
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	1.109	284	852	1.532		3.777
Totale	1.148.973	957.139	958.868	363.445		3.428.425
DI CUI: DONNE						
Dipendenti pubblici	641.972	475.843	466.707	185.383		1.769.905
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	35.358	22.021	13.906	3.738		75.023
Personale dirigente con incarico di struttura	9.121	6.257	6.288	1.913		23.579
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	184	56	153	111		504
Totale	686.635	504.177	487.054	191.145		1.869.011
PERCENTUALI DI RIGA: TOTALE						
Dipendenti pubblici	33,2	27,8	28,4	10,6		100,0
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	40,0	30,9	20,5	8,5		100,0
Personale dirigente con incarico di struttura	29,3	24,4	31,6	14,7		100,0
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	29,4	7,5	22,6	40,6		100,0
Totale	33,5	27,9	28,0	10,6		100,0
DI CUI: DONNE						
Dipendenti pubblici	36,3	26,9	26,4	10,5		100,0
Personale dirigente o delle carriere speciali, senza incarico di struttura	47,1	29,4	18,5	5,0		100,0
Personale dirigente con incarico di struttura	38,7	26,5	26,7	8,1		100,0
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	36,5	11,1	30,4	22,0		100,0
Totale	36,7	27,0	26,1	10,2		100,0

\* I valori sono riferiti al personale rilevato nella Tabella 1 del Conto annuale "Personale a tempo indeterminato e dirigente presente al 31 dicembre".

retorica del *new public management* abbiano sortito gli effetti attesi, ad esempio, nell'ambito della contrattazione e delle retribuzioni del personale pubblico, si dimostra che 1) la consistenza e 2) la dinamica delle retribuzioni dei dirigenti pubblici rispetto a quelle dei dirigenti del settore privato è andata a vantaggio dei primi e che, limitandoci ai primi, soprattutto a vantaggio dei dirigenti dello Stato (in senso stretto: ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri), piuttosto che dei dirigenti occupati nelle altre amministrazioni pubbliche, siano esse classificate come centrali o locali.

Nello studio citato, in particolare, si osserva che le retribuzioni di fatto, lorde medie a valori correnti, dei dirigenti di prima fascia e di seconda fascia, erano, nel 2007, pari a circa 173 mila euro nel primo caso e a 81 mila euro nel secondo, mentre, facendo pari a 100 i valori relativi al 1992, le retribuzioni di questi due gruppi professionali sono regolarmente cresciute, rispettivamente, fino a raggiungere, nel 2007, un valore dell'indice pari a 217,5 il primo e a 135,7 il secondo.

Applicando la tipologia usuale (tabella 14) a dati in parte analoghi a quelli ora presentati, scopriamo che, nel 2008, la retribuzione lorda media dei dirigenti generali rimane stabile (158 mila euro, pari a oltre 12 mila euro mensili), quella dei dirigenti strutturati si colloca intorno a 95 mila euro (circa 8 mila euro in media, al mese), in crescita netta rispetto ai valori stimati per l'anno precedente<sup>8</sup>.

Applicando, infine, i medesimi dati al complesso delle amministrazioni pubbliche (tabella 15), classificate secondo la tipologia istituzionale utilizzata nella parte iniziale di questo contributo, è possibile osservare che i valori medi delle retribuzioni mensili dei dirigenti di strutture di ordine generale, ad eccezione di quelli operanti nelle ammini-

Tabella 14 – Retribuzione lorda mensile e annuale del personale e dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche (anno 2008)	
PERSONALE PUBBLICO IN SERVIZIO (A TEMPO INDETERMINATO)	RETRIBUZIONE LORDA MEDIA MENSILE (IN EURO)
Dipendenti pubblici	2.385
Personale dirigente o delle carriere speciali	5.823
Personale dirigente con incarico di struttura	7.269
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	12.161
	RETRIBUZIONE LORDA MEDIA ANNUA (SU 13 MENSILITÀ) IN EURO
Dipendenti pubblici	31.010
Personale dirigente o delle carriere speciali (diplomatici, magistrati, prefetti, professori, professionisti, ...)	75.697
Personale dirigente con incarico di struttura	94.500
Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	158.095

Tabella 15 – Retribuzione lorda media mensile del personale e dei dirigenti, secondo la tipo di amministrazione pubblica (anno 2008)				
TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	DIPENDENTI PUBBLICI	PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE O DELLE CARRIERE SPECIALI	PERSONALE DIRIGENTE CON INCARICO DI STRUTTURA	PERSONALE DIRIGENTE CON INCARICO DI STRUTTURA DIRIGENZIALE GENERALE
Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	2.384	5.909	6.403	12.258
Altre amministrazioni centrali	2.692	3.861	7.262	13.723
Regioni	2.718	4.126	7.638	12.578
Province	2.301	–	7.664	12.087
Comuni	2.252	–	6.842	9.282
Amministrazioni del SSN	2.350	6.239	7.854	11.590
Altre amministrazioni locali	2.444	5.317	7.297	11.256
Enti di previdenza e assistenza	2.855	7.037	8.544	17.314
Totale generale	2.385	5.823	7.269	12.161

strazioni comunali che conseguono valori in media nettamente inferiori e di quelli operanti negli enti previdenziali, che conseguono retribuzioni medie nettamente superiori, variano al massimo di 1.500 euro intorno al valore medio complessivo (12.161 euro), analogamente si verifica per i dirigenti di struttura in generale, mentre per i dipendenti con una qualifica genericamente dirigenziale, che ottengono peraltro retribuzioni medie lorde mensili inferiori alla metà di quelle conseguite dai primi, si rilevano valori più variabili (e capaci di oscillare dai 3.861 euro ai 7.037 euro lorde in media al mese, rispettivamente, nelle amministrazioni centrali (non ministeriali o analoghe) e negli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale).

## NOTE

1. Ringrazio il dott. G. Crescenzi (Igap-Mef) per aver collaborato nella predisposizione delle basi dati usate in questo lavoro e la dott.ssa F. Boscaino (Istat) per il supporto e la competenza con cui ha elaborato, nel formato attuale, i dati disponibili.
2. Si tratta di un problema che caratterizza le sole amministrazioni pubbliche del nostro paese e che non incontrano solo i ricercatori italiani, ma anche quelli di altri paesi, nel momento in cui cercano di definire i confini (concettuali e classificatori) all'interno dei quali inquadrare l'insieme delle amministrazioni pubbliche attive nel loro paese.
3. Il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95) è un sistema contabile che assicura la possibilità di effettuare comparazioni internazionali e che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di un'economia, le componenti e le sue relazioni con le altre economie (Regolamento 2223/1996, Commission of the European Communities *et al.*, 1996) Un elenco delle amministrazioni pubbliche è disponibile sul sito web: [www.istat.it](http://www.istat.it).
4. E in misura notevolmente più accentuata di quanto si rilevi nella gran parte dei 21 paesi dell'Oecd per i quali sono disponibili dati analoghi. Un'amministrazione più centralizzata di quella italiana si osserva in Corea, Portogallo, Irlanda e Turchia. Livelli analoghi a quelli italiani, seppure più bassi, si possono riscontrare in Gran Bretagna, Repubblica Ceca e Francia. Livelli più bassi, anche notevolmente, nei rimanenti paesi e nell'ordine a decrescere del peso delle amministrazioni centrali: Norvegia, Ungheria, Austria, Olanda, Finlandia, Spagna, Belgio, Germania, Giappone, Svezia, Canada, Stati Uniti d'America e Australia (Oecd, 2009).
5. Infatti, tra il 2003 e il 2008 il numero delle posizioni dirigenziali contrattualizzate attribuite a donne cresce del 63,6%; l'incidenza percentuale delle posizioni acquisite da donne con contratti a termine sul totale delle posizioni dirigenziali attribuite a donne cresce dal 10,2% calcolato per il 2003 al 13,6% del 2008.
6. Come accade invece per le unità *for profit*, per alcuni tipi di istituzioni pubbliche la cui produzione è orientata, appunto, al mercato e per le istituzioni (private) *non profit*.
7. Secondo l'Istat erano considerate amministrazioni pubbliche (*government*) 9.570 unità istituzionali nel 1999, diventate 10.415 nel 2007; tra le quali le amministrazioni locali crescono di 855 unità (da 9.343 a 10.198), soprattutto unioni di Comuni, enti parco, enti o aziende regionali o altre amministrazioni locali (+424 unità).
8. Si rammenta che la retribuzione lorda media dei dirigenti strutturati, nel complesso, al netto degli arretrati, ammonta a circa 97 mila euro.

# Politici e burocrati nell'attuazione delle riforme amministrative

di Giuliano Fonderico

## *Sommario*

1. Politica e amministrazione o politici e burocrati? – 2. La specializzazione funzionale tra i politici e i burocrati – 3. Le forme di collegamento – 4. La dirigenza nell'attuazione delle riforme amministrative – 5. Conclusioni e alcune questioni aperte

### I.

#### POLITICA E AMMINISTRAZIONE O POLITICI E BUROCRATI?

Nella letteratura sulla disciplina della dirigenza pubblica uno dei temi ricorrenti è quello della “distinzione tra politica e amministrazione”. Si tratta di un'espressione di sintesi che conviene precisare nella sua estensione prima di affrontare il problema che è oggetto specifico di questo studio. Senza entrare nel problema generale dei confini dell'attività politica, è sufficiente osservare che nel diritto amministrativo esistono alcuni criteri condivisi per identificare gli atti soggetti al regime amministrativo e ai rimedi proponibili dinanzi al giudice amministrativo. Ciò non vuole dire che le linee di separazione tra tali atti e quelli “politici”, sottoposti a un regime differente, siano storicamente invariabili o tracciabili con assoluta precisione. Al contrario, nel tempo vi è stata una contrazione della categoria degli atti politici alla quale è corrisposta l'espansione della categoria degli atti di amministrazione (sia pure “alta”, ma sempre amministrazione). Residuano, poi, alcune zone grigie con incertezze inevitabili nell'applicazione ai casi concreti. Nel caso della distinzione tra politica e amministrazione, tuttavia, questi aspetti possono essere trascurati o perché osservabili soltanto in intervalli temporali più lunghi di quelli rilevanti per la nostra analisi o perché non esiste vera discussione sull'appartenenza degli atti a una categoria piuttosto che all'altra.

Quando si solleva la distinzione tra la politica e l'amministrazione, difatti, non si compie l'operazione, pur astrattamente praticabile, di individuare le sfere di reciproca differenziazione e interferenza tra l'attività formalmente politica degli organi politici e quella formalmente amministrativa degli organi amministrativi. Non si esaminano, ad esempio, i fenomeni delle leggi-provvedimento, con le quali il parlamento esercita attività sostanzialmente amministrativa, i poteri di indirizzo e di controllo che il corpo legislativo può esercitare sulle attività delle amministrazioni o di soggetti comunque incaricati di attività rilevanti sul piano amministrativo (si pensi alle varie manifestazioni dell'indi-

rizzo politico, al sindacato ispettivo e, per un caso specifico, alla commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo) o ancora le forme d'incompatibilità reciproca tra gli incarichi politici e quelli amministrativi. Nella lettura corrente, la distinzione tra politica e amministrazione è invece chiusa nel ventaglio delle relazioni organizzative che esistono tra, da un lato, gli organi di vertice di determinati apparati amministrativi (ad esempio, i ministri per i ministeri rispettivi) e, dall'altro lato, gli organi e gli uffici dei gradi immediatamente inferiori che abbiano un certo potere decisionale (figure apicali variamente denominate e dirigenti) (Merloni, 2007; Forte, 2005). Tali relazioni ammettono da parte degli organi di vertice alcuni tipi di atti – indirizzi, direttive, nomine, controlli, revoche, ecc. – che hanno come tratto esteriore comune la sottoposizione al regime proprio degli atti amministrativi. Gli atti dell'organo di vertice, sul piano sostanziale, concorrono a determinare l'insieme dell'attività imputabile all'apparato amministrativo interessato non meno di quanto facciano gli atti riservati alla competenza degli organi dirigenziali.

Se ne può trarre, come prima conclusione, che la formula della “distinzione tra politica e amministrazione” rischia di essere fuorviante: essa può lasciare intendere che vi sia una cesura tra due diverse attività, una sola delle quali sia “amministrativa”. La distinzione che oggi nasce dal diritto positivo è all'interno dell'attività amministrativa e dipende da un tratto dell'organo che agisce – essenzialmente, il modo di selezione della persona che ne è titolare – tratto che si assume riflesso sull'organo in quanto tale e sul modo in cui esso opera. Con qualche semplificazione, in un caso si ha che i titolari degli organi sono scelti sulla base del processo politico elettorale: non necessariamente in virtù dell'appartenenza a una parte politica o senza un giudizio tecnico sulle loro qualità personali, ma ricevendo in ogni caso, come membri del governo, la fiducia “politica” di una maggioranza parlamentare. Nell'altro caso, i titolari degli organi sono (o dovrebbero essere) selezionati esclusivamente in ragione delle loro competenze e qualificazioni tecniche e professionali, attraverso la nomina da parte dell'organo superiore o con meccanismi impersonali quali i concorsi pubblici. Se si definisce “burocratica” questa seconda componente, si può allora dire che il problema è quello della distinzione – o meglio, dei rapporti – tra i politici e i burocrati nell'amministrazione pubblica<sup>1</sup>.

Da dove deriva questo problema? Esso ha ragioni di teoria politica e sociale che si riflettono, con qualche distorsione dovuta a fattori contingenti, anche nel diritto positivo. Tali ragioni dipendono da una convinzione risalente: che i modelli di selezione del personale rilevino – anche a prescindere dalle qualità soggettive di chi sia selezionato – per l'attività degli uffici che il personale medesimo ricopre. Questo perché a partire dalla selezione sorge una struttura di incentivi, aspirazioni, condizionamenti di varia natura che traccia le possibilità effettive di azione per i soggetti coinvolti. I risultati possono apparire, secondo i casi, virtuosi o perversi. I meccanismi di selezione politica, ad esempio, stimolano processi competitivi simili a quelli di mercato che selezionano “imprenditori” capaci e innovativi i quali, tuttavia, spesso peccano di diletterismo e sono pronti a piegarsi a interessi contingenti e settoriali (Schumpeter, 1975; Buchanan, Tullock, 1965). I corpi burocratici danno maggiori garanzie di professionalità e imparzialità ma essi, già nell'idealtipo weberiano, sono inadatti ad assumere scelte in condizioni d'incertezza e non sono esenti dalla tentazione di concorrere al patrocinio degli uffici (Weber, 1982)<sup>2</sup>. Ri-

cerche successive, ormai divenute anch'esse classiche, hanno individuato nel tipo burocratico disfunzioni variamente denominate: l'ostilità al cambiamento, l'incapacità addestrata, la psicosi da occupazione, la deformazione professionale (Merton, 2000, pp. 403-421, ove anche i riferimenti agli studi di Veblen, Dewey e Warnotte)<sup>3</sup>, o anche la capacità di adottare selettivamente comportamenti efficienti (Breton, Wintrobe, 1982). L'apparato burocratico riesce a sfuggire a controlli e da mezzo per perseguire fini collettivi diviene fine esso stesso.

## 2.

### LA SPECIALIZZAZIONE FUNZIONALE TRA I POLITICI E I BUROCRATI

Prendendo in esame le soluzioni date dal nostro ordinamento, con particolare riferimento alla tradizionale amministrazione per ministeri, si trova che al vertice degli apparati sono collocati ministri che sono al contempo membri del gabinetto di governo. Ai ministri spetta tradurre l'indirizzo politico del governo nell'attività amministrativa dei loro dicasteri, portando dinanzi al parlamento la responsabilità politica dei risultati raggiunti. Per adempiere a tale responsabilità, l'ordinamento ha per lungo tempo attribuito ai ministri una competenza generale per tutti gli atti di gestione (potendo i ministri adottare tali atti direttamente o potendo essi intervenire in via gerarchica sugli atti degli altri funzionari dell'apparato amministrativo)<sup>4</sup>.

Questo modello è stato abbandonato solo con la riforma del 1993, la quale ha superato il rapporto gerarchico definendo due sfere di competenze in capo, rispettivamente, all'organo politico e ai dirigenti: al primo spetta (vedremo con quali precisazioni) la definizione degli indirizzi, la nomina dei titolari degli uffici apicali, il potere di controllare i risultati raggiunti; ai secondi competono gli atti di gestione e il supporto al ministro nell'esercizio delle competenze che gli sono proprie. Il modello è in realtà più complesso di quanto possa illustrare la formula ricorrente della distinzione tra indirizzo e gestione. Il potere normativo non è in sé d'indirizzo – porre regole non significa fissare obiettivi – né è necessariamente espressione dell'indirizzo politico. Uno dei poteri ministeriali più problematici – quello di nomina e revoca dei vertici dell'amministrazione – è utile proprio alla gestione del personale, tanto è vero che spetta poi ai dirigenti superiori esercitare lo stesso potere nei confronti dei dirigenti inferiori. I ministri, inoltre, svolgono vari compiti che, pur non propriamente gestionali, servono solo indirettamente a indicare fini. Si pensi alla definizione dei criteri per gli ausili pubblici, attività piuttosto simile a quella, di competenza dirigenziale, di determinazione dei criteri per l'affidamento dei contratti pubblici. I ministri, infine, agiscono in autotutela sugli atti di qualunque genere dei loro dicasteri e sono tradizionalmente ritenuti competenti per l'adozione degli accordi di programma che, a dispetto del nome, possono essere la forma esteriore di atti di gestione concreta.

È chiaro, allora, che il ritaglio delle funzioni risponde a una pluralità di logiche di specializzazione, quali, ad esempio, il carattere generale o speciale dei poteri coinvolti o il grado di rilevanza ordinamentale che l'azione specifica assume. Il confine tra le due competenze non segue un andamento lineare e ciò non consente di collocare attività con date

categorie di contenuti sempre da una parte o dall'altra. La qual cosa, a sua volta, conferma che nel modello attualmente vigente per le amministrazioni tradizionali i ministri continuano a svolgere una serie di funzioni propriamente amministrative che, in certi casi, si direbbero gestionali. Fintantoché vi sia questo genere di condivisione della funzione amministrativa tra soggetti selezionati con meccanismi differenti si pone il problema, di diritto positivo, di ricostruire le aree di competenza assegnate ai politici e ai burocrati e il modo in cui esse possano interferire reciprocamente. Si tratta di un'analisi da compiere nella consapevolezza che è possibile immaginare numerose soluzioni organizzative differenti (Isernia, 1995), affermate in ordinamenti stranieri (Merloni, 2006, pp. 17-128) e che anche nel nostro sistema hanno o hanno avuto attuazione<sup>5</sup>. Gli scostamenti dal modello normativo non sono perciò necessariamente disfunzionali, risultato di cattiva applicazione pratica: essi possono essere anche il segno dell'incapacità del modello di comprendere o modificare i rapporti materiali all'interno dell'amministrazione.

### 3.

#### LE FORME DI COLLEGAMENTO

##### *3.1. I modelli di collegamento nelle riforme del rapporto di lavoro con le amministrazioni*

Il nostro ordinamento, come si è anticipato, conosce una pluralità di modelli di collegamento tra i politici e i burocrati nell'esercizio delle funzioni amministrative. Nella brevità di questo scritto ci si concentrerà sulla disciplina applicabile alle amministrazioni ministeriali, per come definita dai vari testi normativi sul rapporto d'impiego con le pubbliche amministrazioni e da una pluralità di altre fonti che regolano aspetti specifici del rapporto e delle funzioni coinvolte. Tale disciplina costituisce il riferimento diretto per un ampio spettro di amministrazioni pubbliche. Si deve tenere conto, tuttavia, che ciascuna di tali amministrazioni può avere diversità organizzative che a loro volta sono causa di esiti differenti nell'applicazione del modello generale. Vi sono inoltre apparati amministrativi – anche con vesti di diritto privato – ai quali il modello generale si applica solo in termini di principio o limitatamente ad alcune parti. Ognuna di queste situazioni meriterebbe uno studio separato.

Nell'ambito delle amministrazioni ministeriali, la configurazione dei rapporti tra politici e burocrati può dipendere da una pluralità di fattori. È stata spesso sottolineata, ad esempio, la rilevanza del regime giuridico dell'incarico, secondo che questo segua il diritto pubblico – e sia dunque definito con atti amministrativi – o invece il diritto privato e sia il frutto della negoziazione tra le parti del rapporto. Le due forme potrebbero incidere diversamente sulla componente fiduciaria del rapporto – che si assume maggiore nel caso della soluzione contrattuale – e rendere rilevanti anche per tale profilo le oscillazioni della normativa primaria nell'individuazione della fonte di disciplina degli incarichi. Si può assumere, tuttavia, che il regime giuridico dell'incarico non costituisca un elemento determinante rispetto al problema oggetto di esame. Anche quando l'incarico sia definito con atti amministrativi, la legge lascia ampia libertà all'organo politico (o al dirigente apicale) nella definizione dei contenuti concreti del rapporto. Vi è dunque sem-

pre spazio per la negoziazione tra le parti, i cui contenuti possono essere poi trasferiti indifferentemente in un atto amministrativo o in un contratto (Cimino, 2009).

Lo scritto si concentra così su altri aspetti del rapporto tra gli organi politici e burocratici, individuati per la loro rilevanza nell'attuazione delle riforme amministrative. Si vedranno, in particolare, i meccanismi di selezione dei dirigenti, i poteri ministeriali d'indirizzo e di organizzazione, i controlli interni e gli incentivi, nella disciplina derivante dai vari testi sul rapporto di pubblico impiego sino al più recente d.lgs. n. 150/2009.

Prima di compiere questa analisi del diritto vigente, conviene però dare sommariamente conto dell'evoluzione normativa a partire dalla riforma del 1993.

Per quanto riguarda la selezione dei dirigenti, i decreti del 1993 (nn. 29, 470 e 546) avevano distinto la dirigenza nella qualifica dirigenziale semplice e in quella dirigenziale generale. La prima categoria di dirigenti era formata da personale di ruolo dell'amministrazione selezionato attraverso concorsi o corsi-concorsi. Gli incarichi a tali dirigenti erano distinti dalla qualifica – secondo un modello già diffuso da tempo per le amministrazioni *régaliennes*: interni, esteri e difesa (Bassanini, 2008)<sup>6</sup> – ed erano conferiti con decreti del ministro su proposta del dirigente generale competente. Alla qualifica di dirigenti generale si arrivava invece tramite “nomina” da parte dell'organo politico, il quale poteva scegliere tra i dirigenti di ruolo o tra soggetti esterni dotati di adeguate professionalità. Il conferimento dell'incarico avveniva, anche in questo caso, con un successivo decreto del ministro. Vi era poi spazio per il conferimento d'incarichi con contratti a tempo determinato – senza contestuale attribuzione della qualifica – sempre a soggetti esterni qualificati sul piano professionale.

Le riforme del 1998 hanno tenuto ferma la distinzione tra qualifica e incarico dirigenziale introducendo una serie di modifiche significative sia nell'accesso alla qualifica sia nell'attribuzione degli incarichi. Quanto al primo aspetto, le norme distinguevano, nell'ambito del ruolo dirigenziale, tra dirigenti di prima e di seconda fascia. I dirigenti di seconda fascia acquisivano la qualifica attraverso un concorso seguito da un corso di formazione. Veniva eliminato l'accesso mediante corso-concorso. I dirigenti di seconda fascia transitavano nella prima fascia dopo un certo periodo di svolgimento di un incarico dirigenziale generale. Quanto agli incarichi, le riforme del 1998 prevedevano la temporaneità di tutti gli incarichi – entro limiti minimi e massimi di durata – e consentivano, anche per gli incarichi dirigenziali semplici, di concludere una certa percentuale di contratti a tempo determinato con soggetti esterni all'amministrazione.

Gli interventi del 2002 hanno lasciato immutata larga parte del modello pur introducendovi alcuni correttivi volti a rafforzare il legame tra gli organi politici e burocratici sin dalla fase del conferimento dell'incarico. Le norme hanno eliminato il limite minimo di durata degli incarichi, hanno ridotto il tempo di esercizio delle funzioni dirigenziali generali necessario per il transito nella prima fascia e hanno ampliato gli spazi per conferire gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni (o anche a funzionari dell'amministrazione senza qualifica dirigenziale). A ciò si sono aggiunte una serie di norme, formalmente *una tantum*, comminanti la decadenza degli incarichi dirigenziali con meccanismi automatici sganciati da valutazioni sul merito (soluzione applicabile a regime per gli incarichi apicali di segretario generale, capo dipartimento, ecc.). La legge n. 145/2002, infine, ha previsto l'istituzione degli uffici vice dirigenziali, destinati ad accogliere il personale lau-

reato con un dato livello di anzianità professionale. I dirigenti possono delegare ai vice dirigenti l'esercizio di loro competenze e non solo, come era regola in passato, il compimento di singoli atti<sup>7</sup>.

La parte della disciplina sui poteri d'indirizzo e di organizzazione è quella rimasta maggiormente stabile nel corso del tempo. Il decreto n. 29/1993 si limitava a prevedere che gli organi di governo definissero «gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite». Le funzioni del ministro erano poi meglio precisate nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, delle priorità e delle conseguenti direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, nonché nell'assegnazione, a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, delle risorse disponibili. L'apparente linearità di questa soluzione è stata però complicata già dalle riforme del 1998. Queste ultime hanno fatto una ricognizione più approfondita delle funzioni degli organi politici comprendendovi una pluralità di altre competenze che, come si vedrà (par. 3.3), sono difficilmente classificabili come espressione di poteri d'indirizzo.

Venendo infine ai controlli e agli incentivi, la materia ha visto un mutamento di paradigma a partire dalla riforma del 1993, dopodiché, sul testo originario si sono innestate una serie di varianti che conducono fino alle soluzioni introdotte dal decreto n. 150 (Dente 1999; Dente, Piraino 2009). Il mutamento di paradigma sta nel noto passaggio dai controlli prevalentemente preventivi e formali – legati alla verifica della legalità degli atti amministrativi – a controlli prevalentemente successivi e incentrati sui risultati raggiunti. Nel testo del 1993, tali controlli erano rimessi a uffici specializzati collocati all'interno degli uffici di diretta collaborazione ed erano volti essenzialmente a verificare la congruenza tra i risultati raggiunti e gli obiettivi prefissati in sede politica. La riforma attuata dal d.lgs. n. 286/1999 sulla base della legge n. 59/1997 ha articolato i controlli interni in una pluralità di categorie tra le quali ha compreso, oltre al controllo “strategico” dei politici sui burocrati, anche funzioni di competenza burocratica volte a valutare: l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione); le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza). L'attuazione di tali categorie di controlli è a sua volta oggetto di valutazione in sede di controllo strategico, la qual cosa, sia pur in modo indiretto, riporta la catena di responsabilità sino all'organo politico. Inoltre, il controllo di gestione offre le informazioni necessarie a compiere la valutazione dei dirigenti, operazione, quest'ultima, che è effettuata dal titolare dell'ufficio immediatamente “superiore” a quello valutato. Dal che, quando si arriva agli organi apicali dell'amministrazione la valutazione spetta al ministro.

### *3.2. La selezione dei dirigenti*

#### *3.2.1. La qualifica e l'incarico dirigenziale*

Nell'esaminare l'evoluzione della normativa, si è detto che la regola di fondo affermata a partire dal 1993 è quella della distinzione tra la qualifica di dirigente e l'incarico dirigenziale. La qualifica si ottiene attraverso un concorso o, in un numero limitato di casi, per

decisione dell'organo politico o di un ufficio dirigenziale superiore. L'incarico dipende da un atto di conferimento autonomo, le cui vicende possono portare ad avere del personale che ha la qualifica dirigenziale ma che non ha un incarico corrispondente (è, come si dice, "a disposizione") o che svolge incarichi privi di potestà decisionali (ispettivi, di consulenza, studio e ricerca). Agendo sugli incarichi – conferendo, revocandoli, modificandoli – la riforma ha assunto si potesse disporre di uno strumento di verifica e stimolo dell'efficienza e della professionalità, senza rinunciare alla tradizionale stabilità del rapporto con le amministrazioni pubbliche. Al fondo, si potrebbe dire che una distinzione del genere non sia estranea neppure ai rapporti di lavoro con soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. Anche in un normale contratto di lavoro è possibile distinguere concettualmente tra "la categoria e qualifica", da un lato, e le "mansioni" effettivamente attribuite, dall'altro lato (vedi l'art. 96 disp. att. c.c.). Nella pratica, gli scostamenti tra la qualifica e le mansioni possono esservi ma sono destinati in qualche modo ad essere riassorbiti facendo nuovamente coincidere i due elementi del rapporto. Nel caso delle amministrazioni pubbliche, invece, la scissione tra qualifica e incarico diviene programmatica: la qualifica si risolve in una sorta di status che ha la potenzialità di tradursi in un incarico, ma è solo l'incarico a definire il fascio di mansioni che il dirigente è chiamato a svolgere. È significativo, da questo punto di vista, che la disciplina del conferimento degli incarichi dichiarò espressamente inapplicabile l'art. 2103 c.c. in tema di mansioni del lavoratore.

### *3.2.2. Il concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale*

La selezione del corpo dirigente avviene anzitutto attraverso il riconoscimento della relativa qualifica. Il meccanismo del concorso (anche nella variante del corso-concorso) è l'unico strumento per accedere alla qualifica dirigenziale in senso stretto, intendendo per tale la condizione di chi appartiene ai ruoli della dirigenza. L'accesso al concorso è a sua volta limitato sulla base di due criteri: l'essere in possesso di un titolo di laurea e di altri titoli di specializzazione; l'aver maturato esperienze dirigenziali o svolto incarichi di concetto in istituzioni e imprese pubbliche e private. In senso lato, si può dire che la qualità dirigenziale sia acquisita anche dai dirigenti nominati direttamente dagli organi politici o da quelli amministrativi di vertice. È vero che, per tali soggetti, le norme prevedono soltanto l'attribuzione dell'incarico dirigenziale con contratto a tempo determinato. Si verifica però che, anche ove l'incarico sia revocato, e a prescindere che ne sia attribuito un altro, il dirigente conservi l'impiego con l'amministrazione per tutta la durata del contratto. Vi è dunque una componente del rapporto che è distinta dall'incarico, seppure comprensiva di un ventaglio di posizioni giuridiche più ristretto rispetto a quelle riconosciute a un dirigente di ruolo.

Per comodità d'esposizione, si affronterà questo tema unitamente a quello dell'attribuzione degli incarichi. Restando per ora sulla dirigenza di ruolo, il concorso è anzitutto il filtro per formare il corpo dei dirigenti cosiddetti di seconda fascia (quelli, cioè, ai quali di regola sono attribuiti incarichi dirigenziali semplici). I dirigenti di seconda fascia possono però ricevere anche incarichi dirigenziali generali il cui svolgimento – protratto per un certo tempo senza incorrere nella responsabilità dirigenziale – è poi motivo per tran-

sitare tra i dirigenti di prima fascia (quelli ai quali può essere attribuita una parte degli incarichi dirigenziali apicali e generali). In tempi più recenti, il decreto n. 150/2009 ha previsto il concorso anche per accedere a una quota della dirigenza di prima fascia (vedi il nuovo art. 28-*bis* introdotto nel d.lgs. n. 165/2001). Per lo svolgimento dei concorsi vale la regola della valutazione impersonale da parte di un collegio composto da membri con competenze tecniche, tenuti altresì ad astenersi in presenza di circostanze che possano influire sull'imparzialità del loro giudizio.

Non si può dare per scontato che il concorso pubblico sia il metodo più valido per garantire la qualità professionale dei soggetti selezionati. Al contrario, così come le gare altamente formalizzate sono mezzi ricchi d'imperfezioni per selezionare i contraenti (Cafagno, 2001), i concorsi per la selezione del personale divengono tanto più inaffidabili quanto più cresce il livello qualitativo e la complessità delle professionalità ricercate. Basti osservare che quello del concorso è un principio operativo che non trova corrispondenza nella prassi seguita dalle imprese private nell'assunzione del personale apicale. Nel caso dell'impiego pubblico, un meccanismo altamente formalizzato come il concorso ha tuttavia due funzioni possibili. Esso, in primo luogo, offre garanzie aggiuntive d'imparzialità del giudizio sulle qualità dei candidati. Questo, come si è detto, non vuole dire che i soggetti selezionati siano i più adeguati agli incarichi da ricoprire ma, più limitatamente, che il giudizio concorsuale si assume non mosso da considerazioni puramente personali (sono espressione di ciò le regole di segretezza degli elaborati scritti e quelle di astensione dei valutatori che abbiano interessi personali). Tale funzione risponde anzitutto a un principio etico, in nome del quale si possono tollerare anche risultati inferiori all'ottimo. Il concorso, in secondo luogo, può rimediare a un problema specifico delle nomine dall'alto, quando il soggetto che compie la nomina abbia incentivi forti a scegliere, invece che la persona migliore per l'incarico, quella utile a consolidare e rafforzare il suo consenso elettorale. Sebbene i due obiettivi possano coincidere – in un mondo ideale l'elettorato dovrebbe premiare chi abbia dimostrato capacità (anche) nelle nomine – vi sono vari fattori che possono spingere la scelta dei politici verso obiettivi più immediati, a loro vantaggio diretto o per beneficiare parti specifiche dell'elettorato in grado di ricambiare il beneficio con un consenso coeso. In tali circostanze, il giudizio degli elettori disinteressati può rilevare solo come freno per le scelte che si allontanano in modo più vistoso da parametri di qualità condivisi.

### 3.2.3. *L'affidamento degli incarichi*

Il concorso, come si è detto, è solo un filtro che, dal lato del dirigente, non assicura neppure lo svolgimento di un incarico specifico (e, per certi versi, di un incarico e basta). Esso però costituisce un primo vincolo al potere di affidamento degli incarichi di dirigenza apicale e generale, potere che, in misura variabile, deve attingere a dirigenti di prima e seconda fascia del ruolo dirigenziale. Poiché il passaggio dalla seconda alla prima fascia dipende a sua volta dagli incarichi dirigenziali già esercitati senza incorrere in responsabilità, si può dire che l'organo politico è limitato sia dagli esiti di un meccanismo impersonale come il concorso sia dalle scelte dei suoi predecessori. L'appartenenza ai ruoli è un vincolo più stringente per gli incarichi dirigenziali: i dirigenti generali li affidano ai

dirigenti assegnati ai loro uffici dall'organo politico e possono ricorrere solo in misura minore a soggetti non compresi nel ruolo dirigenziale.

A parte tali limiti, il conferimento e la revoca degli incarichi devono tenere conto di una serie di condizioni sostanziali e procedurali. Si tratta, come si è visto, di una delle parti più discusse della disciplina della dirigenza, soggetta a periodiche modifiche normative che hanno inizialmente accentuato la capacità di pressione degli organi politici sui dirigenti da loro nominati. Tirando le somme di questi interventi e delle letture che ne ha dato la giurisprudenza, i punti fermi della disciplina sembrano i seguenti.

Tutti gli incarichi sono conferiti a soggetti che le norme caratterizzano sotto il profilo della qualificazione professionale. In taluni casi, la qualificazione sembra quasi presumersi in ragione della posizione ricoperta prima dell'incarico: a parte l'ipotesi dell'appartenenza al ruolo dirigenziale, di cui si è detto, si pensi alla regola applicabile per i dirigenti di altre amministrazioni non appartenenti al ruolo (art. 19, comma 5-*bis*). A ben vedere, in questi come nei casi restanti, la valutazione investe le qualità del dirigente non in sé considerata bensì in relazione all'incarico da attribuire. Occorre sempre una verifica in concreto, sulla base di parametri normativi che, come si è visto per l'accesso al concorso, fanno riferimento ai titoli di studio e alle esperienze professionali maturate (vedi l'art. 19, comma 1, nella formulazione rafforzata dal decreto n. 150). Per quanto si possano ritenere generici i parametri indicati dalla norma, è significativo che essi siano gli unici presi in considerazione.

Le norme, sino al recente decreto n. 150, non davano indicazioni specifiche sulle modalità di attribuzione dell'incarico: se occorresse un minimo di procedimentalizzazione e, nel caso, con quali passaggi. Vi sono stati tentativi in tal senso nella contrattazione collettiva, per lo più disattesi nella pratica (Battini, Cimino, 2009). La giurisprudenza civile ha poi elaborato standard minimi procedurali a garanzia dei soggetti interessati, secondo modelli abbastanza simili a quelli del diritto amministrativo ma ricavati, invece che dal principio pubblicistico d'imparzialità, dai principi privatistici di buona fede e correttezza<sup>8</sup>. La legge n. 15/2009 e il decreto n. 150/2009 hanno confermato questa soluzione prevedendo che si renda pubblica l'intenzione di affidare un incarico dirigenziale e che poi si valutino le «disponibilità acquisite» (vedi il nuovo art. 19, comma 1-*bis*). Sebbene non si raggiunga il grado di formalizzazione di un concorso, sembra plausibile che detta valutazione implichi una sia pur lata comparazione tra le disponibilità manifestate<sup>9</sup>.

Quanto alla stabilità dell'incarico nel tempo, il quadro può essere ricostruito sommariamente richiamando le soluzioni normative e la giurisprudenza costituzionale che le ha prima rimaneggiate e poi ispirate nella loro ultima formulazione (Midiri, 2008; Battini, Cimino, 2007; Scoca, 2007; Cortese, 2009). Le norme devono prescrivere un termine minimo di durata dell'incarico, non talmente breve da rendere "precario" l'affidamento (Corte cost., n. 103/2007). La scelta attuale è quella di indicare un intervallo compreso fra tre e cinque anni, salva la possibilità di stabilirne uno inferiore al minimo se coincidente con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato (art. 19, comma 2). La revoca anteriormente al decorso del termine può avvenire soltanto in presenza di gravi responsabilità dirigenziali. Non sono ammissibili meccanismi di decadenza automatica, in occasione della formazione degli organi politici, giacché occorre in tutti i casi garantire il contraddittorio con il dirigente interessato (Corte

cost., n. 103/2007). Infine, anche al suo termine naturale, il mancato rinnovo dell'incarico in carenza di una valutazione negativa va motivato per altra via: esso non è un effetto naturale della scadenza (art. 19, comma 1-ter secondo periodo)<sup>10</sup>. Si può ipotizzare che il mancato rinnovo dipenda dall'individuazione di un incarico più idoneo per il dirigente non confermato, o, viceversa, di un dirigente più qualificato per l'incarico da ricoprire. In entrambi i casi, si deve trattare di ragioni oggettive attinenti alle qualità professionali del dirigente, ai risultati raggiunti nell'espletamento dell'incarico e alle attività che si prevede siano svolte nel nuovo periodo di affidamento.

Si possono a questo punto rimettere insieme i vari elementi emersi dal diritto positivo. Gli organi politici che procedono all'attribuzione degli incarichi incontrano un primo limite che risiede nell'appartenenza del dirigente ad un ruolo formato attraverso concorsi pubblici. Per i dirigenti apicali e generali questo limite è percentualmente minoritario ma, anche al di fuori di esso, le norme prevedono criteri oggettivi di scelta, procedimenti e garanzie per gli interessati. Per i dirigenti non generali, i cui incarichi sono conferiti dai dirigenti di livello superiore, le proporzioni sono invertite e la regola è l'appartenenza al ruolo. Gli incarichi, una volta conferiti, sono tendenzialmente stabili per il tempo di durata contrattuale e, anche alla cessazione, la mancata rinnovazione richiede "motivi" specifici.

L'insieme di questi elementi porta anzitutto a escludere che il conferimento dell'incarico possa avvenire sulla base della fedeltà del dirigente all'orientamento politico del ministro o, nel caso dei dirigenti non generali, all'orientamento del dirigente di livello superiore che il ministro abbia già selezionato per appartenenza ideologica. Non si vuole dire che, nella pratica, ragioni del genere non possano rilevare nel processo di attribuzione degli incarichi. Si tratterebbe, però, di ragioni *accidentali*, non prese in considerazione dalle norme e che dunque non potrebbero giustificare la scelta né essere poste, in caso venisse meno la fedeltà, alla base di un provvedimento di revoca dell'incarico. Non sembra neppure sostenibile che la selezione del personale dirigenziale avvenga sulla base di (o instauri) un rapporto di "fiducia" tra l'organo politico e quello amministrativo. Per quanto si è detto, questa ipotesi è senz'altro da scartare se si assume il concetto costituzionale di fiducia, come adesione puramente volontaristica all'accesso ed alla permanenza in carica di un dato personale politicamente connotato (Cassese, 2003). Appare difficile ricorrere anche a un concetto privato di fiducia o, come talvolta si è sostenuto, alla categoria dei rapporti civilistici *intuitu personae*. Per un verso, la disciplina del potere di conferimento dell'incarico porta a escludere che la norma voglia raggiungere semplicemente la convinzione *soggettiva* dell'organo politico sull'idoneità del dirigente a svolgere le funzioni. Il potere è assistito da una serie di limiti e garanzie procedurali e di trasparenza la cui funzione è proprio quella di rendere il giudizio oggettivo e verificabile, sia nella fase del conferimento sia in quella successiva ed eventuale della revoca. *L'intuitus personae*, d'altra parte, è una qualità di alcuni negozi civilistici che dipende, prima ancora che dai rapporti soggettivi tra i contraenti, dalla natura della prestazione da eseguire. Si assume che in certe prestazioni la persona dell'esecutore non sia indifferente per il creditore la qual cosa limita i mutamenti soggettivi dal lato del debitore. La nozione, tuttavia, non implica né esclude che tra i contraenti sussista una relazione soggettiva di fiducia reciproca. Essa non è dunque d'aiuto per il nostro caso (D'Auria, 2008).

Il problema che residua è semmai quello di fissare il punto sino al quale si spinga la razionalizzazione del giudizio di conferimento dell'incarico. Una volta stabilito il parametro normativo di qualità che deve soddisfare il dirigente e una volta circoscritta, nei limiti anzidetti, la schiera di soggetti che possono essere selezionati, resterebbe all'organo politico un ampio margine di scelta in cui potrebbero finire per pesare anche considerazioni estranee a quelle previste dalle norme. Una volta individuati tutti gli aspiranti dirigenti in possesso di qualità adeguate per l'incarico, e pur ipotizzando di attingere unicamente dal ruolo dirigenziale, l'organo politico potrebbe poi scegliere coloro che ispirino maggiori garanzie di affinità dell'orientamento politico (anche se, in ipotesi, vi fossero altri soggetti potenzialmente *più* adeguati a ricoprire l'incarico)<sup>11</sup>. Ciò allargherebbe gli spazi per introdurre elementi fiduciari *accidentali* nella catena dei rapporti tra organi politici, dirigenti apicali e generali e dirigenti. Le vicende di questi rapporti proseguirebbero più o meno linearmente rispetto alla loro ispirazione originaria secondo la disciplina che si dia della durata dei conferimenti, del riconoscimento di premi e incentivi, dei motivi ammissibili di cessazione anticipata, ecc.

Il quadro normativo attuale, tuttavia, sembra volere circoscrivere anche questo genere di eventualità: per un verso, introducendo elementi di trasparenza e comparazione nel processo di conferimento dell'incarico; per altro verso, garantendo maggiore stabilità anche oltre il termine di scadenza dell'incarico. Ne segue che l'organo politico è responsabile anzitutto di compiere la scelta migliore, o tendenzialmente tale, tra quelle disponibili, valutando l'adeguatezza del dirigente rispetto all'incarico da eseguire (Battini, 2009). In questa prospettiva, una volta che il ministro abbia organizzato la squadra dei dirigenti di vertice, gli strumenti per garantire l'attuazione sollecita degli indirizzi politici amministrativi e, più in generale, il miglior andamento dell'ufficio si spostano sul piano degli indirizzi, degli incentivi e dei controlli.

### 3.3. I poteri d'indirizzo e d'organizzazione

La distribuzione della funzione amministrativa tra politici e burocrati ha una giustificazione nella convinzione che i primi siano i soggetti più in grado di esprimere progetti e indicare direzioni complessive all'azione amministrativa e che i secondi abbiano le competenze e il distacco necessari ad attuare in modo imparziale gli indirizzi ricevuti. La ripartizione delle funzioni stabilita dal d.lgs. n. 165/2001 è però, come si è detto, meno lineare di quanto lascerebbe intendere la sola distinzione tra, da un lato, indirizzo e controllo, dall'altro lato, gestione.

Gli organi politici dispongono anzitutto del potere di fissare «obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione». Questi atti dovrebbero costituire il raccordo tra l'indirizzo politico in senso formale – espresso, dunque, dal governo e, per certi versi, dal parlamento – e l'attività amministrativa. Non si deve tuttavia ritenere che il passaggio dall'indirizzo politico, a quello amministrativo e poi all'attuazione da parte dei corpi burocratici avvenga secondo un continuo, con una direzione costante e per specificazioni successive, procedendo dal generale al particolare. Nella pratica, l'indirizzo politico è anche il risultato di un processo ascendente, che dall'attività

dei corpi burocratici giunge sino agli organi politici (vedi *infra*). Questi ultimi, a loro volta, fanno un uso selettivo del potere d'indirizzo amministrativo: ne modulano variamente il contenuto e il grado di dettaglio e possono omettere di azionarlo affidandosi ad altri canali d'influenza nei confronti dei dirigenti o rimettendo ai corpi burocratici l'individuazione di obiettivi, priorità, ecc. Tale uso del potere d'indirizzo può dipendere da disfunzioni ma riflette anche la difficoltà oggettiva di inquadrare l'attività amministrativa nella contrapposizione schematica tra indirizzo e gestione<sup>12</sup>. A fronte di una distinzione rigida, che non ammette avocazioni da parte dell'organo politico neppure in circostanze particolari, è pressoché inevitabile che si sviluppino meccanismi alternativi di raccordo o che si forzino quelli esistenti per fini non previsti dalle norme.

Ad ogni modo, assumendo il dato normativo come almeno tendenzialmente rappresentativo dei rapporti reali tra politici e burocrati, vanno poi distinte due specie di poteri che il d.lgs. n. attribuisce agli organi politici per indirizzare l'attività dirigenziale.

Gli organi politici, in primo luogo, fissano "obiettivi e priorità" che, con le precisazioni che si diranno, i dirigenti sono tenuti a rispettare potendo altrimenti incorrere nella responsabilità dirigenziale e, in ogni caso, nella perdita o nella mancata conferma dell'incarico. L'indicazione di obiettivi e priorità – vale a dire, dell'ordine entro cui gli obiettivi stessi devono essere perseguiti – instaura tra l'attività dei corpi burocratici e l'indirizzo politico un rapporto di mezzo al fine. Questo nesso strumentale dovrebbe consentire, a sua volta, di renderne misurabile l'efficienza dell'attività dei dirigenti. Si tratta, come è stato osservato, di un risvolto del metodo dell'amministrazione "di risultato"<sup>13</sup> che però va qui inteso in un senso più circoscritto, come congruenza con un dato insieme di obiettivi fissati dagli organi politici, obiettivi che non necessariamente si traducono in un "risultato" percepibile dall'esterno dell'amministrazione. L'effetto che si produce è anzitutto interno alle relazioni organizzative tra gli organi politici e quelli burocratici, offrendosi ai primi uno strumento di direzione che prescinde dalle modalità di svolgimento dell'attività (e che può lasciare proprio ai dirigenti la selezione delle modalità di azione più efficienti).

Gli organi politici, in secondo luogo, definiscono i "piani, programmi e le direttive generali" per l'azione amministrativa (che dunque ricomprende anche l'esercizio delle loro ulteriori competenze) e per gli atti di gestione dei corpi burocratici. Il tratto comune ai diversi strumenti è quello della generalità del contenuto, dal che si può dire che qui, tra le funzioni dei politici e burocrati, si instaura un rapporto che va dal generale al particolare. Sebbene questa seconda categoria di strumenti consenta di intervenire sul *come* l'attività amministrativa debba essere condotta, il carattere "generale" degli atti coinvolti è in grado di assorbire anche la formulazione di "obiettivi e priorità". Tale potenzialità è esplicitata in alcuni atti tipici di programmazione, come la direttiva generale che ciascun ministro è tenuto ad attuare entro dieci giorni dalla legge di bilancio e che, per l'appunto, deve contenere gli «obiettivi, priorità, piani e programmi» previamente definiti (art. 14, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 165/2001). Si hanno così atti d'indirizzo che, allo stesso tempo, stabiliscono obiettivi e indicano le modalità attraverso le quali perseguirli stemperando nella pratica la distinzione, concettualmente possibile, tra i modelli di amministrazione per obiettivi e quelli per regole (Simon, 2001).

L'altro strumento di indirizzo dell'attività amministrativa è di tipo organizzativo e consiste nel potere di assegnare le risorse umane e materiali alle diverse finalità e di ripartirle tra

gli uffici di livello dirigenziale generale. Questa competenza, in astratto, potrebbe essere attribuita a un organo diverso da quello che definisce i programmi e gli obiettivi giacché ciò che rileva è che vi sia coerenza tra, da un lato, gli indirizzi e, dall'altro lato, la distribuzione delle risorse utili al loro perseguimento. Anzi, si potrebbe sostenere che un soggetto estraneo alla definizione degli obiettivi sia collocato in una posizione migliore per valutare le risorse da impegnare. La funzione d'indirizzo, a partire dalla sopra richiamata direttiva a cadenza annuale, sembra tuttavia richiedere l'esercizio dinamico del potere ministeriale, con modalità che ne giustificano spiegano il mantenimento di un unico centro decisionale. L'affinamento nel tempo di programmi e obiettivi, anche in conseguenza del monitoraggio dei risultati raggiunti, dovrebbe avvenire tenendo conto delle risorse disponibili e delle proporzioni in cui le stesse sono state distribuite. In parallelo si dovrebbe avere il processo reciproco di aggiustamento nell'allocazione delle risorse (Forte 2005). Da qui la ripetizione del modello anche nell'ambito dei singoli uffici dirigenziali generali e, a cascata, degli uffici dirigenziali. Ciò suggerisce che la funzione di distribuzione delle risorse sia attribuita in virtù della preposizione ad un ufficio più che in ragione della qualità politica o burocratica del preposto.

Sia i poteri ministeriali di indirizzo sia quelli di organizzazione richiedono la conoscenza degli uffici coinvolti e la disponibilità di una varietà di altre risorse informative che si trovano disperse nell'apparato ministeriale o che vanno acquisite dall'esterno. Questo è un dato comune a qualunque organizzazione complessa, dato che viene accentuato dalla particolare rilevanza dell'elemento normativo nell'ambito delle burocrazie pubbliche. La produzione incessante di norme, difatti, è a sua volta un fattore di complicazione e, in mancanza di meccanismi stabili di semplificazione dello stock di norme esistenti, si genera un complesso disordinato d'informazioni che sfugge al controllo delle stesse organizzazioni che dovrebbero esserne depositarie<sup>14</sup>. L'esistenza di meccanismi ascendenti d'informazione e proposta fa quindi parte di quelli che sopra sono stati indicati come rapporti materiali interni all'amministrazione, i quali si possono immaginare sussistenti a prescindere da come le norme allochino formalmente i poteri. Qui, tuttavia, tali rapporti interessano per il loro riflesso normativo che è duplice.

In primo luogo, le norme prevedono uffici "di diretta collaborazione" che assistono il ministro nell'esercizio delle funzioni d'indirizzo e controllo (su questo secondo tema si tornerà anche *infra*), con un ruolo che il d.lgs. n. 165/2001 limita al «supporto e raccordo» con l'amministrazione<sup>15</sup>. Uffici del genere avrebbero potuto essere incardinati tra le strutture ordinarie dell'amministrazione, come corpi burocratici dedicati a fornire sostegno al ministro nell'esercizio delle funzioni sue proprie. Tradizionalmente, la scelta organizzativa è stata invece quella di porre al vertice di queste strutture intermedie personale scelto direttamente dal ministro con il solo vincolo, introdotto da norme più recenti, che esso sia composto da «esperti, anche esterni all'amministrazione, dotati di elevata professionalità» (d.lgs. n. 300/1999, art. 7, comma 2, lett. e). Il personale non di vertice, invece, proviene di regola dall'amministrazione, salva la possibilità per l'organo politico di designare un certo numero di consulenti esterni in possesso di professionalità specifiche. Gli uffici di diretta collaborazione sono perciò espressione di competenze specialistiche – essenzialmente in tema giuridica e istituzionale – e, allo stesso tempo, del tentativo di stabilire una contrapposizione con la componente burocratica dell'amministrazione<sup>16</sup>. Si tratta di una contrapposizione parziale giacché la selezione del personale di

vertice ricade spesso su appartenenti alla magistratura amministrativa e contabile o all'avvocatura dello Stato: sempre su burocrati, dunque, ancorché di un genere particolare<sup>17</sup>. Ciò che rileva, tuttavia, è che tale personale non proviene – salvo che per i ministeri degli interni, degli esteri e della difesa (Cassese, Mari, 2001)<sup>18</sup> – dal medesimo corpo burocratico ministeriale. Deve poi aggiungersi che parte del personale di vertice degli uffici di diretta collaborazione, pur con qualche avvicendamento nei vari ministeri, conserva una certa stabilità anche quando muti la maggioranza politica di governo. Si ha così un corpo intermedio di specialisti nella conduzione degli apparati ministeriali che, per formazione, è estraneo o comunque non pienamente allineato alle aspirazioni dei burocrati strettamente intesi e che, per orientamento politico, è capace di essere indifferente, più che aderire, alla posizione del ministro del momento.

L'altro strumento di informazione degli organi politici confida invece sui corpi burocratici, ai quali le norme riconoscono una serie di funzioni di proposta e di consulenza che possono risalire sino al ministro, eventualmente attraverso il raccordo degli uffici di diretta collaborazione. Sin dalla prima formulazione del d.lgs. n. 29/1993, le norme hanno previsto il potere propositivo e consultivo dei dirigenti generali in favore del ministro e dei dirigenti in favore dei dirigenti generali. Le proposte dei dirigenti, inoltre, rilevano specificamente per la formulazione degli indirizzi politico-amministrativi e per l'assegnazione delle risorse agli uffici dirigenziali generali. Il modello definito dal decreto n. 150 amplia per più profili il canale di collegamento tra l'organo politico e il corpo dei dirigenti. I dirigenti, in primo luogo, sono sentiti dall'organo politico nell'ambito del cosiddetto "ciclo di gestione della performance", ai fini della programmazione degli obiettivi, della redazione del piano e della relazione sulla performance (artt. 5 e 15 del decreto n. 150). I dirigenti, inoltre, propongono i profili professionali necessari all'ufficio di loro competenza e, anche sulla base di tali proposte, il ministro redige il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti (comma 4-bis inserito nell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001). I dirigenti, infine, concorrono alla definizione delle misure di prevenzione della corruzione e al controllo del loro rispetto da parte dei dipendenti dell'amministrazione (si vedano le modifiche all'art. 16 apportate dall'art. 38). Si tratta di funzioni che, verosimilmente, non innovano rispetto a meccanismi di collegamento già esercitati in via di fatto o, al limite, a livello informale. È tuttavia significativa la scelta di valorizzare questi processi ascendenti di formazione dell'indirizzo politico amministrativo. Essa appare volta a bilanciare l'incremento parallelo dell'incidenza dei meccanismi di valutazione sul trattamento dei dirigenti (vedi *infra*). Un certo grado di condivisione degli obiettivi e dei parametri di giudizio, inoltre, può essere utile a incentivare la cooperazione degli interessati nella fase applicativa. Per questo aspetto, si può dire che i meccanismi ascendenti sopra descritti abbiano una funzione partecipativa, non dissimile da quella propria degli istituti corrispondenti del procedimento amministrativo.

### 3.4. I controlli interni e gli incentivi

Gli ultimi strumenti da esaminare sono i controlli interni e gli incentivi. Si tratta, in parte, di strumenti ausiliari ai poteri di attribuzione degli incarichi, rispetto ai quali essi

offrono anzitutto una base informativa. I controlli e gli incentivi operano anche come automatismi per stimolare i comportamenti virtuosi e scoraggiare quelli disfunzionali, a prescindere dall'intervento dell'organo politico sugli incarichi dirigenziali. Vi è qui, come si è detto, il tentativo di modificare la struttura in cui gli attori scelgono i loro comportamenti di modo da aprire, almeno in parte, il processo decisionale verso esiti diversi da quelli tipici delle organizzazioni burocratiche.

Come desumibile dalla descrizione sommaria fatta in precedenza (par. 3.1.), un tratto che caratterizza il sistema dei controlli interni è la condivisione della funzione tra gli organi politici e gli organi burocratici. Il controllo strategico è però limitato al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'organo politico. Il controllo di gestione e la valutazione della dirigenza, per parte loro, attongono ai "risultati" dell'attività degli uffici interessati, da apprezzare secondo parametri di "efficacia, efficienza ed economicità". Sembrerebbe, perciò, che mentre nella valutazione strategica si consideri un ordine di fini espressione della scelta contingente dell'organo politico, negli altri controlli interni occorra sviluppare indicatori oggettivi e tendenzialmente stabili per rilevare la capacità di impiegare al meglio un complesso di risorse date. Così configurata, questa seconda funzione assume una valenza conoscitiva che esula dalla distinzione tra politici e burocrati e che, per certi versi, va anche al di là dell'esigenze di valutazione del personale. Le amministrazioni, in particolare attraverso il controllo di gestione, dovrebbero conoscere meglio la loro stessa azione. Tale controllo è un segmento di funzione amministrativa isolabile concettualmente – e anche incardinabile in uffici specializzati – ma in realtà latente nelle funzioni di organizzazione e di amministrazione attiva.

L'esito dei controlli interni attiva il meccanismo degli incentivi, sotto forma sia di potenziali pregiudizi rispetto alla posizione acquisita con l'incarico sia di mancati guadagni astrattamente previsti ma concretamente legati al ricorrere di condizioni. Nel primo senso, il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti offrono le informazioni per rilevare i casi di responsabilità dirigenziale. Si ha pertanto che il dirigente, secondo la gravità della contestazione, possa perdere l'incarico (per revoca o mancata conferma) o l'impiego quando sia dimostrata l'inosservanza delle direttive dell'organo politico (o del dirigente di un ufficio superiore) o la condotta non "efficace, efficiente, economica". Nel secondo senso, il controllo strategico e la valutazione rilevano per la componente accessoria del trattamento economico applicato al dirigente. In tal caso, la componente premia in base al rapporto tra obiettivi fissati e raggiunti e con riferimento all'efficienza della gestione. Il trattamento accessorio dipende anche dal "livello di responsabilità" attribuito con l'incarico, secondo una valutazione a priori della sua complessità, dei livelli di rischio che comporta, ecc. Dosando le due parti del trattamento accessorio, il meccanismo degli incentivi può essere indirizzato verso obiettivi variabili. Gli esiti di questa operazione non sono però prevedibili a prescindere dal tipo di incarico conferito. Si può immaginare, ad esempio, che facendo pendere la bilancia verso la componente legata al "livello di responsabilità" si stimoli la concorrenza per il posto più che quella per i risultati. Tale obiettivo è tuttavia comprensibile ogniqualvolta l'incarico sia ad elevato rischio e si voglia ampliare la platea dei soggetti interessati a ricoprirlo. D'altra parte, per certi incarichi potrebbe essere difficile – o molto oneroso – definire indicatori affidabili per misurare i risultati. Valorizzare tale componente del trattamento risulterebbe allora ingiustificata-

mente penalizzante per il dirigente mentre, dal lato dell'amministrazione, sarebbe comunque preferibile procedere per valutazioni standardizzate e assumendo un livello medio di diligenza nell'esecuzione della prestazione.

Il sistema dei controlli interni – e degli incentivi che ne dovrebbero derivare – è stato variamente interpretato dalle direttive d'indirizzo adottate dalla Presidenza del Consiglio (Dente, Piraino, 2009). Anche al di là delle impostazioni più caratterizzate dall'orientamento politico del momento, vi è una convinzione diffusa che i risultati ottenuti siano stati limitati: è mancata l'attuazione di alcuni dei meccanismi previsti – ad esempio, i controlli di gestione – e non vi sono stati riflessi apprezzabili sulla valutazione dei dirigenti e sugli incentivi che ne sarebbero dovuti conseguire (Dente, Piraino, 2009; Gagliarducci, Tardiola, 2008; Sandulli, 2009). Le disfunzioni nei controlli interni si sono riflesse anche sul meccanismo degli incarichi, il cui corretto operare richiede che la qualità dell'azione dirigenziale sia misurata periodicamente. I correttivi introdotti più di recente, con la legge n. 15/2009 e il decreto n. 150/2009, si sono così focalizzati sulla definizione degli obiettivi, sulla misurazione dei risultati e sugli incentivi, seguendo quattro diverse linee d'intervento.

Il decreto n. 150, in primo luogo, regola in modo dettagliato il ciclo di definizione degli obiettivi, assegnazione delle risorse, monitoraggio e verifica dei risultati, cercando al contempo di accentuare il carattere programmatico del processo e di garantire l'esercizio costante della funzione. A quest'ultimo fine, le norme istituiscono una serie di meccanismi incentivanti, per così dire, di secondo grado, che consentono l'erogazione dei premi solo ove siano stati attivati i sistemi di valutazione e che ne vietano l'applicazione ai dirigenti che abbiano concorso alla mancata adozione degli strumenti di programmazione (vedi, ad esempio, l'art. 24, comma 1-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, e l'art. 10, comma 5, del decreto n. 150).

La norma, in secondo luogo, accresce il peso dei risultati raggiunti nei processi di valutazione e nei conseguenti meccanismi premiali. Il decreto n. 150 fissa una soglia minima di retribuzione accessoria da attribuire secondo i risultati e, per evitare che l'appiattimento delle valutazioni uniformi anche tale componente, introduce bonus, premi e altri meccanismi selettivi di comparazione che dovrebbero imporre un certo grado di differenziazione (vedi l'art. 19 del decreto n. 150, in tema di graduatoria delle valutazioni). Le valutazioni positive sul merito divengono così una risorsa scarsa: ciascun dirigente ne può conquistare una porzione sottraendone una quantità corrispondente agli altri dirigenti.

Il decreto, in terzo luogo, riorganizza gli uffici con compiti di valutazione e prevede che gli stessi operino in posizione di "indipendenza di giudizio" o comunque di "piena autonomia" (non solo "operativa", come in passato). Il sistema ruota intorno a una commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, organo collegiale istituito presso l'Aran, e agli "organismi indipendenti di valutazione della performance", organi monocratici o collegiali che sono collocati nelle singole amministrazioni e che sostituiscono i servizi di controllo interno previsti dal d.lgs. n. 286/1999. La commissione ha funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e supporto degli organismi indipendenti, i quali, a loro volta, svolgono e controllano l'attività di valutazione dei dirigenti. I presidi a garanzia dell'indipendenza di giudizio non sono sempre risolutivi e la stessa collocazione organizzativa di questi uffici è in parte incoerente

con l'indipendenza che le norme vorrebbero riconoscere. L'intervento, nondimeno, implica la rimozione delle funzioni di controllo strategico da quelle di staff in senso proprio.

Le norme, infine, aprono verso l'esterno la funzione di valutazione, innovando rispetto al carattere "riservato" che il processo assumeva in passato (si veda l'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 286/1999 sulla relazione "riservata" al ministro ad esito del controllo strategico). Tale apertura si traduce nella pubblicità delle valutazioni, nel confronto comparativo tra i risultati raggiunti dalle amministrazioni e nella diffusione delle informazioni attraverso mezzi ad elevata accessibilità come internet (vedi, ad esempio, gli artt. 11 e 13 comma 9, decreto n. 150/2009). Le norme sembrano confidare sul fatto che la pubblicità dei dati inneschi di per sé tendenze virtuose nei comportamenti degli agenti. La trasparenza, nel momento in cui l'informazione giunge a destinatari specifici, serve anche a moltiplicare i centri di controllo e a differenziarne la qualità: non solo uffici interni all'amministrazione, politici o burocratici che siano, ma anche associazioni, singoli cittadini, ecc., in sostanza i soggetti nel cui interesse dovrebbe muoversi l'apparato amministrativo. La valutazione può così attivare interessi dissonanti rispetto a quelli interni all'amministrazione e rompere equilibri "collusivi" tra politici e burocrati<sup>19</sup>.

Passando in rassegna i vari aggiustamenti introdotti dalla legge n. 15/2009 e dal decreto n. 150/2009, è agevole osservare che, singolarmente considerati, i percorsi intrapresi non stravolgono l'impostazione di fondo del modello anteriore. È senz'altro innovativa la collocazione della funzione di controllo strategico che però risulta ambigua sul piano organizzativo e, paradossalmente, potrebbe lasciare l'organismo "indipendente" di valutazione fuori non solo dalla sfera d'influenza dell'organo politico ma anche dai meccanismi di controllo e incentivo sviluppati dal medesimo decreto n. 150. Tolto ciò, l'ultima riforma enfatizza strumenti già prospettati o sviluppati in via di prassi come la programmazione, la trasparenza verso l'esterno e gli incentivi alle retribuzioni di risultato. Strumenti poco o malamente applicati nella pratica per la scarsa capacità degli organi di governo di attuare i loro stessi indirizzi e per l'ancor più limitata forza dello Stato come controparte contrattuale dei dipendenti pubblici e dei loro sindacati. Da qui sembrerebbe venire la scelta di spostare la linea di confine, rilegificando processi lasciati in passato ai contratti collettivi o che, anche senza ricorrere alla normazione primaria, avrebbero potuto essere regolati attraverso atti d'indirizzo generale. Il ricorso allo strumento autoritativo, del resto, non esclude che pure la negoziazione si sposti semplicemente di sede e trovi nuovamente collocazione nell'ambito della produzione normativa. Il rischio è che si riproduca il fenomeno della differenziazione legislativa<sup>20</sup> e che dunque il modello generale definito dall'ultima riforma divenga in realtà residuale.

#### 4.

#### LA DIRIGENZA NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE

##### *4.1. Politici e burocrati nei processi di riforma*

I processi di attuazione delle riforme amministrative possono essere visti come casi particolari di amministrazione, rispetto ai quali il problema del raccordo tra organi politici

e organi amministrativi si presenta, in linea di principio, in termini non diversi dalla generalità delle situazioni. La particolarità dei casi, tuttavia, può accrescere la rilevanza di aspetti specifici del rapporto tra politici e burocrati. Si può assumere, in primo luogo, che l'amministrazione in tempi di riforma abbia tratti parzialmente diversi dall'amministrazione "normale". Pur senza ridurre quest'ultima a un'attività routinaria, i processi di riforma dovrebbero per loro natura implicare un qualche mutamento nei paradigmi dell'azione amministrativa. Al personale, anzitutto a quello munito di potere decisionale, è richiesto di adeguarsi a nuove procedure, a nuove tipologie di decisioni e, più in generale, di convivere con strutture innovative che impongono adattamenti nella personalità e nelle abitudini degli agenti.

Queste situazioni possono produrre due generi di conseguenze. Esse, per un verso, possono richiedere agli organi politici di assumere un ruolo più attivo per colmare la riduzione della capacità decisionale dei burocrati conseguente al carattere "inatteso" delle circostanze in cui si trovano ad agire (Isernia, 1995). I processi di riforma, inoltre, possono generare più facilmente resistenze da parte dei corpi burocratici, proprio perché la loro attuazione implica mutamenti negli schemi di azione appresi fino a quel momento (Isernia, 1995). Vi è dunque un duplice ordine di motivi che concorre a rendere decisivo il ruolo degli organi politici.

Le riforme, per altro verso, necessitano di fasi d'implementazione con un elevato contenuto tecnico. Se dunque i corpi burocratici possono trovarsi disorientati sotto il profilo decisionale, è altresì vero che essi sono dotati di conoscenze che, per quanto disperse e bisognose di riorganizzazione, sono indispensabili per il buon esito della riforma. Il ruolo dei corpi burocratici diviene così di nuovo preminente, anche per ciò che concerne le scelte sulla distribuzione delle risorse che occorrono per l'implementazione del processo.

#### 4.2. *La managerialità "privata" e la managerialità "amministrativa"*

Tornando a esaminare il diritto positivo, si può cercare di scorgervi i tratti che esprimono le dinamiche appena illustrate. Quanto alle competenze dei ministri, si è appena detto che l'amministrazione in tempi di riforma può richiedere agli organi politici l'assunzione di un ruolo di direzione e stimolo del processo, anche per superare la possibile ritrosia dei corpi burocratici. Da questo punto di vista, si è altresì visto che il modello generale di distribuzione delle competenze affida agli organi politici i poteri di indirizzo nonché di adozione di atti normativi in senso formale, atti che in genere fanno parte del corredo d'interventi necessari per l'implementazione delle riforme. A ciò deve aggiungersi il potere di svolgere la prima distribuzione delle risorse tra gli uffici, potere con cui si fissano, in concreto, le priorità dell'azione riformatrice. Al di là del modello generale, la soluzione dell'impulso dall'alto è prevalente anche nelle normative di riforma. Ove la legge si occupa della fase di attuazione, lo fa in genere delineando interventi "programmati" dall'organo politico o, talvolta, da organismi specializzati posti in posizione di terzietà<sup>21</sup>.

D'altra parte, le norme ritagliano per i dirigenti un ruolo rilevante per almeno tre diversi profili. I dirigenti, in primo luogo, possono attivare un flusso ascendente d'in-

formazioni da indirizzare agli organi politici. Si può trattare d'informazioni descrittive, d'illustrazione dei fatti rilevanti per la decisione (per quanto complessi questi siano). In tal caso, come si è detto, spetta agli organi politici riorganizzare le informazioni ricevute per farne poi uso nell'elaborazione degli indirizzi e degli altri d'impulso. I dirigenti possono però rivolgere all'organo politico vere e proprie "proposte" o comunque essere "sentiti" nella fase di elaborazione degli atti d'indirizzo. Le norme, in tal modo, prefigurano uffici dirigenziali capaci di ragionamenti "politici", anche se non di scelte vere e proprie: presentare una rosa di alternative è ancora un'attività qualitativamente diversa da quella di scegliere quale alternativa perseguire. Quanto poi tale capacità possa circoscrivere le soluzioni concretamente a disposizione dell'organo politico è questione che dipende da una pluralità di fattori, a partire dalla qualità del personale politico e di diretta collaborazione.

Se dal supporto alle competenze ministeriali ci si sposta alle competenze proprie dei dirigenti, occorre compiere un'ulteriore distinzione tra almeno due aspetti autonomamente rilevanti per i processi attuativi delle riforme. Le norme riconoscono ai dirigenti il potere di organizzazione dei loro uffici, da esercitare, secondo la formula normativa, con i poteri del datore di lavoro privato. Nell'ambito delle risorse stanziare dagli organi politici, tale potere è essenziale per rimodellare l'organizzazione in coerenza con i nuovi processi e i nuovi obiettivi fissati dalla riforma. Il riferimento al datore di lavoro privato, con il conseguente passaggio al regime di diritto comune per gli atti dirigenziali interessati, ha portato a considerare questa componente della funzione dirigenziale come l'espressione più evidente del ruolo manageriale (Pioggia, 2007) e finanche imprenditoriale (Cerbo, 2007) che le norme intenderebbero assegnare ai decisori burocratici.

Esaminando con attenzione il tema, tuttavia, questa contrapposizione interna alle funzioni burocratiche appare eccessivamente netta. Anche nell'organizzazione del lavoro privato il potere del dirigente non è libero. Esistono da tempo nel diritto civile vincoli procedurali e sostanziali che la giurisprudenza applica interpretando la clausola di buona fede alla stregua dell'eccesso di potere nel diritto amministrativo. Questo suggerisce che il comportamento "manageriale" non dipenda necessariamente dal regime giuridico al quale l'attività dirigenziale è sottoposta. Tale regime costituisce per il dirigente una delle condizioni da considerare nell'assunzione delle decisioni.

In tal senso – salvo ipotesi residuali, nelle quali le norme non lascino alcuna libertà di manovra – anche il regime dell'attività amministrativa non impedisce al dirigente di ragionare in termini di innovazione, efficienza, ecc. Gli arsenali del diritto amministrativo possono essere diversamente combinati per dar luogo agli stessi risultati con minore impiego di risorse o a risultati migliori a parità di risorse impegnate. Si pensi al ventaglio di alternative contenute nella disciplina dei contratti pubblici, a strumenti generali dell'azione amministrativa come gli accordi di programma o a taluni istituti di semplificazione procedimentale. In tutti questi casi, il procedimento amministrativo, pur quando interamente retto dal diritto pubblico, non è un percorso già tracciato del quale occorra solo seguire diligentemente le tappe. Il procedimento è piuttosto uno schema da costruire mettendo insieme, anche in modo originale e innovativo, gli elementi a disposizione. Nella pratica, è indiscutibile che una certa rigidità di alcuni istituti del diritto amministrativo renda più lenta l'introduzione di innovazioni del genere prefigurato. È altresì

vero, però, che per quanto meno soggetto ai cambiamenti repentini il diritto amministrativo ha dimostrato la capacità di evolvere al di fuori della pressione delle riforme normative. Lo sviluppo di molti istituti indica che il legislatore arriva non di rado a formalizzare e rifinire soluzioni create dalla prassi.

Vi è, per questi aspetti, un difetto di prospettiva per il quale alcuni limiti del comportamento burocratico vengono visti come proprietà necessarie del diritto che detto comportamento regola. Un riflesso pratico di questo difetto di prospettiva si ha nel campo delle riforme amministrative. Il legislatore, assumendo come un dato l'indisponibilità burocratica al cambiamento, introduce per via normativa soluzioni che, almeno sul piano formale, sarebbero state possibili anche a legislazione vigente. È questo il caso di varie semplificazioni e innovazioni tecnologiche dell'amministrazione, rispetto alle quali la legge ha operato come strumento di governo del corpo burocratico più che di modifica del quadro normativo. Se si vuole trovare un esempio contrario di questo fenomeno, traendolo sempre da un processo di riforma, lo si può cercare nella normativa sugli sportelli unici. Al riguardo, il d.lgs. n. 165/2001 prevede che «il responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e il personale da lui indicato possono promuovere iniziative volte, anche con il supporto delle procedure informatiche, al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi». Spetta poi all'organo di vertice verificare l'efficacia dell'applicazione delle iniziative, «ai fini dell'inserimento della verifica positiva nel fascicolo personale del dipendente». Tale riconoscimento costituisce titolo autonomamente valutabile in concorsi pubblici e nella progressione di carriera del dipendente. Sempre gli organi di vertice trasmettono le iniziative riconosciute al Dipartimento della funzione pubblica che provvede poi a pubblicizzarle (art. 11, comma 6 ss.).

#### *4.3. La managerialità "amministrativa" nel rapporto di lavoro con i poteri pubblici*

Questa possibile componente della managerialità dell'azione amministrativa trova un riconoscimento nell'evoluzione della disciplina del lavoro con le pubbliche amministrazioni, sino alle più recenti innovazioni introdotte dalla legge n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009.

Le norme, già con il d.lgs. n. 286/1999, avevano integrato il sistema dei controlli interni con una più puntuale considerazione dei "risultati" in aggiunta al solo raggiungimento degli "obiettivi" fissati dall'organo politico. Il decreto n. 15 ha enfatizzato questa tendenza attribuendo rilievo a nozioni ampie come la performance o l'innovazione che, se ben calate nei meccanismi incentivanti previsti dallo stesso decreto, potrebbero accelerare il processo costante di aggiustamento degli schemi di azione amministrativa riducendo, dall'altro lato, l'esigenza di compiere strappi periodici attraverso la legislazione<sup>22</sup>. Tra gli indicatori di "performance individuale", ad esempio, trovano spazio la «qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura» nonché le «competenze professionali e manageriali dimostrate» (art. 9). Il premio annuale per l'innovazione, inoltre, viene assegnato sia per i cambiamenti nei «processi interni di lavoro» sia

per quelli nei «servizi offerti», quando si abbia un «elevato impatto sulla performance dell'organizzazione» (art. 22, decreto n. 150/2009).

Vi è quindi spazio per costruire sistemi di valutazione che lascino al dirigente non soltanto il compito di attuare fedelmente gli indirizzi dell'organo politico ma anche quello di innovare nei processi di azione amministrativa per poi ricevere, ove le innovazioni risultino efficaci, un riconoscimento economico e di carriera. Si tratta di un aspetto in genere trascurato dalle normative di riforma che dei processi di attuazione o si disinteressano del tutto o si occupano sotto il profilo delle competenze e delle funzioni. Può dunque capitare che le norme indichino a quali compiti debbano attendere gli uffici dirigenziali per garantire il buon esito della riforma. Le stesse norme, tuttavia, non si spingono quasi mai a delineare gli istituti ai quali ricorrere nell'esercizio delle funzioni o gli schemi in cui gli stessi possano essere combinati.

Se si ammette un'ideale ripartizione di ruoli tra il legislatore e l'amministrazione, si può ritenere tale soluzione fisiologica: l'uso degli istituti in concreto è questione da lasciare, si direbbe, alla "clinica amministrativa", rispetto alla quale il legislatore può difficilmente intervenire in modo efficace. Questo, tuttavia, non impedisce di pensare meccanismi d'incentivo all'innovazione e raccordare tali meccanismi con il disegno degli istituti dell'azione amministrativa: tanto più si immaginano questi ultimi come elementi modulari che ammettono sperimentazioni, pur nell'ambito di una cornice di garanzie formali, tanto più gli incentivi possono produrre i risultati sperati.

## 5.

### CONCLUSIONI E ALCUNE QUESTIONI APERTE

Con il decreto n. 150 sembrerebbe chiudersi una fase di produzione normativa che aveva visto crescere sensibilmente gli strumenti di influenza degli organi politici sul corpo dirigenziale. L'impatto effettivo di tali strumenti non è stato ancora misurato con precisione e, a consuntivo, potrebbe rivelarsi più esiguo di quanto ipotizzato. Non di rado le strutture burocratiche dimostrano una notevole capacità di assorbire le innovazioni normative senza contraccolpi.

Va ad ogni modo tenuto presente il modo in cui il sistema politico-burocratico nel suo insieme ha reagito all'innesto del modello prefigurato dal d.lgs. n. 29/1993. Le vicende successive sono state segnate dal tentativo dei corpi politici di recuperare in via indiretta le potestà di gestione formalmente sottratte loro ma anche dalla timidezza con cui i corpi burocratici si sono avvicinati alle nuove competenze. Se fosse stato altrimenti, l'invadenza della politica avrebbe incontrato resistenze più decise.

Il nuovo modello proposto dal decreto n. 150 segna per certi versi un ritorno al decreto n. 29/1993. Si pensi alla stabilità degli incarichi garantita anche alla scadenza naturale salvo motivi specifici di contestazione nei confronti del dirigente. È dunque necessario verificare se tale modello preveda rimedi adeguati, diversi da quelli già sperimentati, rispetto allo scenario affrontato dalla riforma originaria.

Compiendo questo genere di esame, emerge anzitutto che la riforma ha considerato il personale dirigenziale come un dato sostanzialmente costante, in senso quantitativo e

qualitativo, rispetto al quale costruire una serie di incentivi all'azione. Ciò è senz'altro vero nel breve e forse anche nel medio periodo, ma una riforma che abbia ambizioni di ampio respiro deve verosimilmente scontare anche le prospettive di lungo periodo. La legge n. 15/2009 e il decreto n. 15/2009, invece, lasciano sullo sfondo l'accesso e la formazione del nuovo personale dirigenziale, dedicando a questi temi interventi limitati e difficilmente attuabili in modo esteso (si pensi ai periodi di formazione in amministrazioni estere). Sarebbe forse stata l'occasione per compiere una scelta precisa sul percorso di formazione della dirigenza pubblica, aderendo a uno dei modelli sperimentati nella pratica, inventandone di nuovi e comunque impegnando le risorse necessarie.

L'altro aspetto che caratterizza la riforma è l'aver concentrato l'attenzione sulla dimensione utilitaristica del comportamento dirigenziale, impostando gli incentivi essenzialmente in termini di retribuzione e carriera. Se tali incentivi dovessero funzionare come sperato, essi potrebbero consentire al sistema di procedere anche prescindendo dall'impegno di ciascuno degli agenti verso la cura d'interessi comuni. Si può dubitare, però, che gli incrementi di retribuzione e gli avanzamenti in carriera, per quanto preferibili alla distribuzione indifferenziata dei benefici, siano da soli sufficienti a garantire maggiore efficienza amministrativa. Per un verso, è noto che l'elasticità del comportamento burocratico alle prospettive di miglioramento economico è minore di quella che si osserva in altri contesti. L'azione dei corpi burocratici è determinata spesso da condizionamenti culturali che dipendono a loro volta da strutture decisionali in cui la componente economica è presente ma, di regola, non decisiva. Per altro verso, non si può escludere che la contrattazione collettiva riesca a ridurre a livelli contenuti la forbice di incentivi effettivamente attribuiti secondo il merito. Il gioco dei controlli e delle valutazioni potrebbe ridursi ad un rito formale e verrebbe così meno il principale strumento di innovazione messo in piedi dalla riforma.

La riforma, infine, ha immaginato un nuovo modello di dirigente al quale, tuttavia, non ha fornito strumenti di azione conseguenti. Si fa riferimento agli istituti dell'azione amministrativa richiamati in precedenza (par. 4.3) i quali costituiscono gli "arnesi" con cui i dirigenti devono confrontarsi nella loro attività giornaliera. La riforma del rapporto di lavoro con le amministrazioni non poteva essere la sede anche di questo genere di interventi. Nondimeno, al di là di ogni considerazione sulla corretta collocazione sistematica delle norme, l'intervento sul personale burocratico nel senso dell'innovazione e dell'efficienza dovrebbe essere seguito da un coerente ripensamento degli strumenti dell'azione amministrativa. Andrebbe avviata un'opera complessiva di sfoltoimento delle competenze, semplificazione procedimentale e ridisegno degli istituti di modo da consentire alla "managerialità amministrativa" di dispiegarsi nelle sue potenzialità.

## NOTE

1. La consapevolezza di un certo grado di sovrapposizione tra le due aree di attività si trova anche negli autori che più hanno contribuito ad affermare la distinzione tra politica e amministrazione, come superamento della più risalente tripartizione del potere in legislativo, esecutivo e giudiziario. Cfr. il classico studio di Goodnow: «[...] practical policy necessity makes impossible the consideration of the function of politics apart from that of administration. Politics must have a certain control over administration [...]. That some much relation must exist between the two ultimate functions of government is seen when we examine the political development of any state» (Goodnow, 2003, pp. 24-25), distinzione superata da altri autori (O'Toole, 1987).
2. «Il potere burocratico ha *completamente fallito* laddove è stato investito di questioni politiche», «porre fini politici non è una questione specialistica, e il funzionario specializzato, semplicemente in quanto tale, non deve determinare la *politica*» (corsivi nel testo) e, per contro, «i politici devono fare da contrappeso al potere dei funzionari [...] che seguiranno sempre l'inclinazione verso una libertà il più possibile incontrollata e soprattutto verso la monopolizzazione delle cariche ministeriali per la carriera dei funzionari» (Weber, 1982, pp. 57-58 e 60).
3. Esistono altresì studi che esaminano il comportamento *non* burocratico dei burocrati, per comprendere, sul piano dell'analisi empirica, le circostanze che lo rendono prevalente su quello altrimenti atteso (DeHart-Davis, 2007, pp. 892-903). Va detto che la diffidenza per l'apparato burocratico varia in ciascun ordinamento anche in relazione a fattori culturali e alla fiducia simmetrica di cui gode il personale politico. Nell'ordinamento statunitense, ad esempio, vi è un'antica ostilità per i fenomeni burocratici visti spesso in contrapposizione insanabile con i meccanismi democratici (Karl, 1987), posizione avversata da quanti sostengono il ruolo della burocrazia nella promozione della democrazia (Meier, O'Toole, 2006).
4. Di qui la qualifica di “funzionari politici”, da contrapporre a quella dei “funzionari burocratici”. Si è sostenuto che «ministri e sottosegretari [...] svolgono vere e proprie funzioni amministrative; col risultato che la loro presenza non può essere trascurata nell'esame della componente “personale”» (Cassese 1991, p. 9). Si può qui aggiungere che, anche dopo la riforma del 1993, i ministri continuano a svolgere funzioni amministrative, ancorché ridefinite nel modo rammentato nel testo.
5. A parte il modello cavouriano di amministrazione a responsabilità ministeriale, si pensi allo schema opposto delle amministrazioni indipendenti. In tal caso si dovrebbe parlare di separazione assoluta tra gli organi politici e quelli burocratici incaricati di dirigere le autorità. Anche qui, tuttavia, i rapporti sono più complessi. Il governo può incidere informalmente sull'amministrazione attraverso la nomina dei suoi organi di vertice e, nell'esercizio della funzione legislativa, può avviarsi un gioco ripetuto nell'attribuzione di risorse e poteri in grado di stabilire un canale di collegamento con gli organi politici.
6. Il modello storicamente più significativo è stato quello dell'amministrazione degli interni e degli uffici prefettizi (Tosatti, 2009).
7. L'istituzione degli uffici, come previsto dalla legge n. 145/2002 e confermato dall'art. 8 della legge n. 15/2009, è rimessa alla contrattazione collettiva e in mancanza di quest'ultima la disciplina non può essere applicata.
8. Cass., sez. lav., n. 9814/2008. In dottrina è stata esaminata l'applicazione del diritto privato agli atti di nomina (cfr. Cavallaro, 2006).

9. Se poi tale comparazione debba tradursi in atti motivati è problema che la giurisprudenza civile ha talvolta risolto con un ragionamento aprioristico, assumendo che si tratti di nomine fiduciarie anche in presenza di obblighi di confronto tra le alternative a disposizione (Endrici, 2000).
10. Il periodo è stato abrogato e riformulato dall'art. 9, comma 32, del d.l. n. 78/2010. La riformulazione non prevede più espressamente l'obbligo di motivazione la qual cosa, di per sé, non vuol dire né che la motivazione non sia necessaria né che i motivi della mancata conferma possano essere legati alla fedeltà politica del dirigente. Tanto più che l'intervento, consentendo che sia affidato un incarico "anche di valore economico inferiore", sembra animato da finalità di contenimento della spesa più che di ridefinizione dei rapporti tra organi politici e dirigenziali.
11. Si è parlato in giurisprudenza di "fiducia oggettiva", ma il secondo termine tradisce il primo giacché l'oggettività mira proprio a ottenere un giudizio e non un apprezzamento fiduciario (cfr. Endrici, 2000, pp. 208-210).
12. In letteratura è affrontato il caso degli atti di gestione rilevanti sul piano politico che possono dunque ammettere atti d'indirizzo dettagliati e, eventualmente, interventi sostitutivi del ministro (cfr. Colombo, 2004, pp. 106-107 e 261 ss.). Sulla scarsa incidenza della *political guidance* anche in altri ordinamenti, vedi, per gli Stati Uniti, Demir, Nyhan, 2008.
13. Un tentativo in tal senso, ricollegato all'attribuzione di competenze decisionali a rilevanza esterna, era presente già nel d.P.R. n. 748/1972 che riconduceva la responsabilità dirigenziale all'osservanza degli "indirizzi generali" dei ministri, al rispetto dei termini e delle norme sul procedimento e al "conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici" (art. 19).
14. In dottrina sono stati esaminati i «dispositivi socio-tecnici, che non dipendono solamente dallo "strato" visibile delle grandi leggi e istituzioni» (Lorrain, 2009, p. 75). A tal riguardo si osserva che "rare sono le volte in cui viene messo in discussione e si fa pulizia dello stock esistente. Le istituzioni e le regole della società politica si sviluppano, si aggiungono strati che rispondano ai nuovi problemi e l'ultimo strato ha la tendenza a occultare quelli precedenti". La conclusione è che «con lo sviluppo della regola, la moltiplicazione degli automi e dei formati di informazione, parti intere dell'azione finiscono per sfuggire agli attori politici» (Lorrain, 2009, pp. 102-103).
15. La norma sembra avere voluto arginare il ricorso agli uffici di diretta collaborazione come strumenti operativi d'intromissione nelle scelte di gestione, fenomeno che da tempi remoti aveva visto una divaricazione tra il modello normativo dei gabinetti (definito dal r.d.l. n. 1110/1924) e la pratica di funzionamento di questi uffici. La letteratura ha ripetutamente affrontato il tema (Bellucci, 1995, pp. 81 ss.; Gardini, 2003, pp. 318-325; Merloni, 2007, pp. 50-51; Pioggia, 2007, pp. 138-139).
16. In dottrina è stata evidenziata la contrarietà degli organi politici ad avvalersi di burocrati di carriera (Bellucci, 1995, pp. 105 ss.).
17. In taluni casi, tale provenienza è richiesta dagli atti regolamentari in materia. Vedi, ad esempio, per il Ministero dell'economia l'art. 6 del d.P.R. n. 227/2003.
18. La provenienza dai ranghi dell'amministrazione è disciplinata per la Difesa dal d.p.r. n. 162/2006, art. 5, per gli Interni dal d.P.R. n. 98/2002, art. 11, e per gli Esteri dal d.P.R. n. 233/2001, art. 6.
19. Si pensi allo scambio tra sicurezza e potere (Cassese, 1981 e 1983) nella sostanza sopravvissuto alle riforme degli ultimi due decenni (Torchia, 2009, pp. 14-15). La tendenza a simili equilibri collusivi sembra una proprietà storica delle burocrazie. Vedi Weber, 1982, p. 46, ove scrive di una burocrazia che «trova il suo tornaconto ad amministrare senza essere da parte sua personalmente *controllata*, ma pagando per questo ai partiti determinanti i tributi necessari sotto forma di quel *piccolo* patronato di prebende».
20. In letteratura sono stati esaminati i possibili effetti della scelta di rilegificazione compiuta dalla legge n. 15/2009 (Battini, 2009, p. 479).
21. Si può citare il caso già il d.lgs. n. 39/1993 e ora l'art. 16 del codice dell'amministrazione digitale. La dottrina ha evidenziato il carattere prevalentemente *top-down* dei processi di attuazione delle riforme (Natalini, 2006, pp. 281-283).
22. L'individuazione di misuratori e metodi di valutazione affidabili è un compito difficile ma non impossibile, nel quale vi è anche molto spazio per la sperimentazione (cfr. Napolitano, Abrescia, 2009, pp. 101-103).

# La dirigenza regionale e locale

di Marco Di Folco

## *Sommario*

1. La disciplina della dirigenza regionale e locale dopo le riforme costituzionali della XIII legislatura, tra valorizzazione dell'autonomia e necessarie coerenze di sistema – 2. La dirigenza regionale – 3. La dirigenza locale

### I.

#### LA DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA REGIONALE E LOCALE DOPO LE RIFORME COSTITUZIONALI DELLA XIII LEGISLATURA, TRA VALORIZZAZIONE DELL'AUTONOMIA E NECESSARIE COERENZE DI SISTEMA

Le riforme costituzionali della XIII legislatura hanno comportato una forte valorizzazione dei poteri di autorganizzazione intestati agli enti territoriali autonomi e, conseguentemente, della capacità degli stessi di disciplinare l'assetto della "propria" dirigenza. In particolare, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, la legge costituzionale 1/1999 è intervenuta a potenziarne significativamente la potestà statutaria sotto tre profili essenziali.

In primo luogo gli statuti ordinari si configurano oggi alla tregua di atti normativi *stricto sensu* regionali, non essendo più richiesta per essi l'approvazione del parlamento attraverso legge della repubblica.

In secondo luogo gli statuti ordinari risultano sottoposti al solo vincolo dell'armonia con la costituzione, essendo stato superato il previgente limite dell'armonia con le leggi della repubblica.

In terzo luogo gli statuti ordinari vedono notevolmente ampliata la propria sfera di competenza che si estende, tra l'altro, alla determinazione della forma di governo, nonché dei principi di organizzazione e funzionamento della Regione.

Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono poi se si volge lo sguardo al piano della potestà legislativa. La legge costituzionale 3/2001 ha, infatti, invertito il precedente criterio di riparto, sicché la Regione è oggi competente per tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. In questo contesto è particolarmente rilevante sottolineare che, in base all'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., ricade nell'esclusiva spettanza del legislatore statale la sola disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Per quel che attiene agli enti locali va rimarcato che, per effetto della legge costituzionale 3/2001, da un lato i poteri ordinamentali del legislatore statale risultano confinati entro la disciplina dei soli profili concernenti gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.); dall'altro questi ultimi vedono esplicitamente riconosciuta dalla carta repubblicana una potestà di autordinamento a mezzo di statuti e regolamenti (artt. 114, comma 2 e 117, comma 6, Cost.), in precedenza radicata nella legge ordinaria.

In definitiva, dal quadro costituzionale dianzi schematicamente tratteggiato sembra potersi dedurre la volontà di rimettere all'autonoma determinazione delle istituzioni territoriali la conformazione del proprio assetto organizzativo, senza che esso possa essere condizionato dal legislatore statale neanche sotto forma di norme di principio. In questa prospettiva si ritiene superato quanto disposto dall'art. 27, comma 1 del d.lgs. 165/2001, a tenore del quale le Regioni di diritto comune e le altre pubbliche amministrazioni (ivi comprese quelle locali) sono tenute ad adeguarsi, attraverso l'esercizio delle proprie competenze normative, ai principi posti dal precedente articolo 4 e, più ampiamente, dal capo II del titolo I del medesimo decreto.

Tutto questo non significa, però, che le predette facoltà di autorganizzazione possano dispiegarsi al di fuori di alcune coerenze di sistema, le quali vanno ricavate soprattutto a partire dal testo della costituzione e, più precisamente, dalle previsioni che essa pone in tema di pubblica amministrazione.

Per questa via la dottrina (Merloni, 2008) ritiene di poter identificare un complesso di principi cui gli enti territoriali devono attenersi, riassuntivamente consistenti:

- nella distinzione fra competenze di indirizzo politico e competenze di gestione amministrativa;
- nella distinzione fra incarichi dirigenziali fiduciari e incarichi dirigenziali professionali;
- nella riserva dei compiti di gestione amministrativa ai soli dirigenti titolari di incarico professionale, con esclusione di ingerenze degli organi politici e dei titolari di incarico fiduciario;
- nell'accesso agli incarichi dirigenziali di tipo professionale attraverso concorso selettivo;
- nell'assegnazione degli incarichi professionali unicamente sulla base di criteri predefiniti di valutazione di titoli professionali;
- nella valutazione della dirigenza professionale e nell'attivazione della correlativa responsabilità sulla base di parametri oggettivi, idonei ad evidenziare l'effettivo raggiungimento dei risultati;
- nella disciplina per legge o per atto normativo di diritto pubblico dei doveri di comportamento dei titolari di incarico fiduciario e professionale;
- nella disciplina per legge del sistema delle incompatibilità, allo scopo di sottrarre i dirigenti professionali a indebiti condizionamenti da parte degli interessi economici o politici.

Da ultimo occorre segnalare che le potenzialità inscritte nelle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 non sono state fin qui appieno sviluppate, dal momento che i processi attuativi della nuova disciplina costituzionale delle autonomie risultano tutt'altro che

conclusi. Al riguardo si può ad esempio osservare che non tutte le Regioni ordinarie hanno proceduto all'approvazione di uno statuto di seconda generazione alla luce delle regole introdotte dalla legge costituzionale 1/1999; d'altronde il legislatore statale non ha ancora esercitato la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., di talché, in forza del principio di continuità dell'ordinamento giuridico, deve ritenersi ancora oggi in vigore il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) anche per la parte relativa alla dirigenza.

## 2.

## LA DIRIGENZA REGIONALE

Prima di illustrare in forma sintetica le principali linee di tendenza che attraversano le discipline regionali della dirigenza pubblica, si ritiene opportuno precisare che in questa sede si intende concentrare l'attenzione esclusivamente sulla dirigenza "generalista" incardinata presso la giunta regionale; ciò porta ad escludere dall'analisi le figure dirigenziali del consiglio regionale, nonché quelle incardinate presso gli enti strumentali della Regione (ivi compresa, dunque, la dirigenza sanitaria).

Tanto premesso, è possibile anzitutto rilevare come i nuovi statuti regionali, laddove adottati, siano alquanto parchi di indicazioni nella materia che ci occupa. L'interesse assolutamente prevalente è, infatti, quello di individuare il baricentro dell'organizzazione amministrativa regionale nel principio di distinzione tra politica e amministrazione e nella conseguente previsione secondo la quale i compiti di indirizzo politico spettano agli organi di governo, mentre quelli di gestione sono riservati alla dirigenza, cui è correlativamente imputata una specifica responsabilità di risultato talora qualificata anch'essa come esclusiva. Frequentemente si puntualizza che i compiti dirigenziali ricomprendono l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e che la gestione è finanziaria, tecnica e amministrativa. Le scelte illustrate risultano emblematiche della tradizionale propensione regionale a riprodurre il modello burocratico-ministeriale proprio dell'apparato statale e sono state oggetto di critica da parte di chi auspicava la sperimentazione di soluzioni organizzative originali, più rispondenti al ruolo eminentemente programmatico spettante alle Regioni (De Martin, 2005; Torchia, Pajno, 2000).

Più raro è che alla proclamazione del predetto principio si accompagnino norme relative ad ulteriori profili della dirigenza regionale. Così, ad esempio, è interessante rilevare che gli statuti della Calabria e del Lazio introducono, nella materia delle nomine, ipotesi di *spoils system*: il primo disponendo che tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro sessanta giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali; il secondo che alle posizioni di particolare rilievo e responsabilità sono preposti dirigenti designati dalla giunta, anche tra esperti e professionisti estranei all'amministrazione regionale, sulla base di incarichi conferiti a tempo determinato e destinati a cessare di diritto, salva conferma, il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi di riferimento.

Tali fattispecie vanno valutate alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente avuto modo di delimitare il campo di applicazione dello *spoils system*

regionale alle figure dirigenziali apicali, a diretto contatto con gli organi di governo (vedi, in particolare, le sentenze 233/2006 e 104/2007 della Corte costituzionale). Per parte sua la dottrina suggerisce, ancor più restrittivamente, l'esigenza di muovere da una rigorosa distinzione tra dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale, la quale non consisterebbe nella collocazione apicale o meno degli uffici affidati con l'incarico, ma dovrebbe mirare a salvaguardare la riserva in capo alla dirigenza professionale dei compiti di gestione. In sostanza, la centralità della distinzione tra politica e amministrazione, come diretta emanazione del principio costituzionale di imparzialità, dovrebbe portare da un lato ad escludere che alla dirigenza fiduciaria possano essere conferiti incarichi di gestione, ma solo di supporto agli organi politici o di coordinamento delle strutture dirigenziali di vertice; dall'altro ad affermare che i meccanismi di *spoils system* non possano che riguardare esclusivamente la dirigenza fiduciaria (Merloni, 2008). Non del tutto corrispondente alla previsione dello statuto laziale appena richiamata è quella contenuta nello statuto delle Marche, a tenore della quale la direzione delle strutture di maggiore complessità o lo svolgimento di attività richiedenti particolari competenze ed esperienze professionali possono bensì essere affidati a soggetti esterni all'amministrazione regionale, ma senza che a questo si colleghi un'ipotesi di decadenza automatica dall'incarico a seguito della rinnovazione degli organi regionali di governo. In questo caso, dunque, a differenza che in quello laziale, la dirigenza esterna rientra a pieno titolo, come pare opportuno, nell'area della dirigenza professionale e non in quella della dirigenza fiduciaria (Merloni, 2008).

Lo statuto calabrese, infine, è l'unico ad occuparsi del regime contrattuale della dirigenza, stabilendo che quest'ultimo è disciplinato dalla Regione nell'esercizio delle proprie potestà normative assieme all'attribuzione e alla revoca degli incarichi, all'accertamento delle responsabilità e alla comminazione delle sanzioni. La norma è stata oggetto di giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, che ha tuttavia dichiarato, con la sent. 2/2004, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla pretesa lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", riconoscendo la possibilità per la Regione di disciplinare il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti per la parte di sua competenza.

L'esiguità delle indicazioni contenute negli statuti di seconda generazione in tema di dirigenza si spiega anche alla luce del fatto che tali fonti sono oggi chiamate, in virtù dell'art. 123 Cost., a porre unicamente i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione; ciò comporta la necessità di articolare qualche considerazione anche con riguardo al piano delle leggi regionali, cui spetta il compito di sviluppare nel dettaglio le statuizioni delle carte statutarie (De Martin, 2007, p. 207).

Un primo fronte d'indagine è rappresentato, ancora una volta, dal discrimine tra dirigenza fiduciaria e professionale. Di massima la dirigenza fiduciaria è limitata agli uffici di diretta collaborazione o, più raramente, di coordinamento delle strutture regionali di vertice; vi sono però casi in cui essa si estende a figure apicali titolari di poteri di gestione. A titolo di esempio si possono citare i casi della legge regionale Abruzzo 27/2005, recante *Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo*, oggetto della sent. 233/2006 della Corte costituzionale; della legge regionale Calabria 12/2005, recante *Norme in materia di nomine e di personale della Regione Cala-*

*bria*, anch'essa oggetto della predetta pronuncia della consulta; della legge regionale Calabria 7/1996, recante *Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale*, che, all'art. 25, comma 7, definisce espressamente fiduciari gli incarichi di dirigente generale e di direzione dell'avvocatura; la legge regionale Toscana 1/2009, recante *Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*, che, all'art. 16, comma 1 prevede l'automatica cessazione dall'incarico dei dirigenti generali decorsi sessanta giorni dalla prima riunione della giunta regionale.

Passando alla dirigenza professionale, si può anzitutto osservare che è comune alle leggi regionali analizzate la tendenza a dettagliare i poteri di gestione, parallelamente all'elencazione dei poteri di indirizzo spettanti agli organi politici. In tema di accesso al ruolo la scelta più frequente è quella di far riferimento ai due meccanismi del concorso e del corso-concorso, con l'ulteriore precisazione che è in genere altresì prevista un'attività di formazione successiva all'assunzione. Alcune regolarità possono essere ravvisate anche riguardo ai requisiti per l'accesso, consistenti tendenzialmente nel possesso del diploma di laurea e in cinque anni di comprovata esperienza professionale o nella pubblica amministrazione, in enti di diritto pubblico e in aziende pubbliche, ovvero in strutture private.

Sul terreno del conferimento degli incarichi si registrano lacune, dal momento che solo in alcuni casi vi è un'espressa indicazione circa i termini massimi e, soprattutto, minimi di durata dei medesimi; normalmente la legislazione regionale si limita, infatti, a stabilirne la temporaneità.

Generalmente trascurata risulta anche la questione relativa alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione. Una delle più rilevanti eccezioni a siffatto trend si rinviene nell'ordinamento marchigiano nel quale l'art. 28 della legge regionale 20/2001, n. 20, recante *Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione*, detta in materia una disciplina alquanto restrittiva, tra l'altro fissando un tetto percentuale massimo di dirigenti esterni, determinando i requisiti che debbono essere da questi ultimi posseduti e statuendo che ad essi possa farsi ricorso in casi eccezionali e straordinari, in particolare qualora siano richieste competenze specifiche non disponibili nell'apparato amministrativo.

### 3.

#### LA DIRIGENZA LOCALE

Nei Comuni e nelle Province le origini della dirigenza possono essere fatte risalire all'introduzione, nei primi anni '80, della nona e della decima qualifica funzionale, collocate, nel quadro del rapporto di impiego con l'ente locale, al vertice dell'organizzazione burocratica: l'una a capo di un'unità organizzativa di base; l'altra a capo di un'unità organizzativa complessa e con compiti di coordinamento tra più unità organizzative. In questa fase, tuttavia, tali figure apicali risultano sostanzialmente sprovviste di un complesso organico di funzioni a rilevanza esterna; ed è solo con l'entrata in vigore della legge 142/1990 che la dirigenza comunale e provinciale si trasforma da mera qualifica funzionale a figura professionale dotata di un'autonoma sfera decisionale concretantesi in atti capaci di impegnare verso l'esterno la volontà dell'istituzione di appartenenza.

Come noto, la scelta del legislatore del 1990 è stata quella di porre alla base della competenze dirigenziali il principio di distinzione tra politica e amministrazione, in virtù del quale, ferma restando l'attribuzione agli organi di governo del potere di determinare le finalità di azione dell'ente locale, proprio alla dirigenza spettano, in via tendenzialmente esclusiva, i compiti di gestione amministrativa; intesi, questi ultimi, alla stregua di quelli finalizzati all'attuazione degli obiettivi stabiliti in sede di fissazione dell'indirizzo politico. Da questo punto di vista, anzi, è interessante osservare come la legge di riforma delle autonomie locali abbia per la prima volta sperimentato il principio in discussione, che solo successivamente è stato esteso a tutte le pubbliche amministrazioni per effetto del d.lgs. 29/1993 (oggi abrogato e confluito nel d.lgs. 165/2001), nel più generale quadro della privatizzazione del pubblico impiego.

La normativa originariamente dettata è stata poi oggetto di significative rivisitazioni, soprattutto da parte della legge 127/1997, fino a giungere al d.lgs. 267/2000 che si occupa della dirigenza locale agli artt. 107, 109, 110 e 111. In questa sede l'attenzione si concentrerà per l'appunto sulle previsioni da ultimo citate, le quali recano la disciplina attualmente vigente della materia che qui ci occupa; ciò avendo cura di analizzare specialmente i profili attinenti alle attribuzioni dei dirigenti comunali e provinciali, nonché le procedure relative al conferimento e alla revoca dei relativi incarichi.

Ai sensi dell'art. 107, comma 1 del d.lgs. 267/2000, spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che devono uniformarsi al principio secondo cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre ai dirigenti è attribuita la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Le competenze dirigenziali sono poi ulteriormente puntualizzate dai successivi due commi che affermano quanto segue:

- ai dirigenti spettano tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo o di controllo politico-amministrativo degli organi di governo o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale (comma 2);
- ai dirigenti spetta l'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con atti di indirizzo dagli organi di governo, secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti degli enti, con particolare riferimento: alla presidenza delle commissioni di gara e di concorso; alla responsabilità delle procedure di appalto e di concorso; alla stipulazione dei contratti; agli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione degli impegni di spesa; agli atti di amministrazione e gestione del personale; ai provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; a tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché ai poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative

previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale; alle attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni e ad ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; agli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco (comma 3).

Si aggiunga, poi, che le previsioni relative alle attribuzioni dei dirigenti non possono essere derogate se non espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative (art. 107, comma 4 del d.lgs. 267/2000).

Le statuizioni appena passate in rassegna, che valgono a tratteggiare con nettezza la distinzione tra politica e amministrazione all'interno dell'ente locale, rappresentano il frutto di una significativa evoluzione normativa sulla quale merita spendere qualche considerazione anche allo scopo di dar adeguatamente conto di alcuni orientamenti giurisprudenziali formati in ordine all'art. 107, comma 2 del d.lgs. 267/2000. In partenza, infatti, l'art. 51, comma 2 della legge 142/1990 da un lato consentiva alla legge e agli statuti locali di attribuire agli organi di governo del Comune e della Provincia funzioni gestionali; dall'altro esemplificava le competenze dirigenziali in termini assai meno dettagliati del testo unico, limitandosi a menzionare la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità sulle procedure di appalto e di concorso, nonché la stipulazione dei contratti. Ne consegue la riserva in capo ai dirigenti della gestione amministrativa avrebbe potuto realizzarsi compiutamente solo attraverso l'interposizione degli statuti e dei regolamenti locali.

La ritrosia manifestata dalle istituzioni infraregionali a conformarsi, in sede di autonormazione, a siffatto principio ha tuttavia indotto il legislatore a modificare, nel 1997, le proprie scelte originarie, introducendo una disciplina decisamente più puntuale dei compiti dirigenziali, in grado di imporsi direttamente agli enti locali a prescindere dalle determinazioni statutarie. Non meraviglia, pertanto, l'odierna inclinazione del giudice amministrativo a rilevare l'attitudine dell'art. 107 del d.lgs. 267/2000 ad operare l'immediata attribuzione ai dirigenti di tutte le funzioni gestionali (Consiglio di Stato, sez. III, parere 13 maggio 2003, n. 1350/2003; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 8 marzo 2005, n. 952) e a restringere gli spazi dell'autonomia statutaria alla disciplina delle modalità di esercizio di competenze predeterminate dalla legge (Tar Lombardia-Brescia, sent. 27 giugno 2005, n. 690). Anche se non sono mancati sporadici pronunciamenti di segno contrario che hanno affermato il carattere programmatico e non vincolante delle norme legislative concernenti le funzioni dirigenziali, la cui operatività continuerebbe ad essere subordinata ad apposite determinazioni del normatore locale (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 23 giugno 2003, n. 3717).

In questo contesto la giurisprudenza si è dedicata principalmente ad una complessa opera ricostruttiva finalizzata ad accertare se determinate categorie di provvedimenti possano essere considerate attinenti alla gestione e, in quanto tali, di immediata pertinenza dei dirigenti. Si tratta di una casistica piuttosto ampia che, esemplificando in ordine a talune tra le più significative ipotesi venute in considerazione, ha condotto a sottolineare l'estraneità ai poteri di indirizzo politico:

- del conferimento di incarichi professionali (Consiglio di Stato, sez. V, sent., 9 settembre 2005, n. 4654; Tar Veneto, sez. I, 12 agosto 2005, n. 3186; Tar Calabria-Catanzaro, 19 luglio 2004, n. 1641; Tar Calabria-Catanzaro, sez. I, sent. 2 maggio 2006, n. 453; Tar Campania-Salerno, sez. I, sent. 8 settembre 2006, n. 1314);
- dell'adozione dei bandi di gara (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 16 giugno 2005, n. 3166);
- del potere di approvazione relativo alla verifica tecnica e di legittimità degli atti di gara (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 14 febbraio 2003, n. 805);
- dell'approvazione del progetto esecutivo di un'opera pubblica (Tar Emilia Romagna-Bologna, sez. II, sent. 22 marzo 2004, n. 409);
- del potere di pronunciare la decadenza dall'aggiudicazione dell'appalto (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 21 novembre 2003, n. 7632);
- dell'autorizzazione al subappalto (Tar Sicilia-Palermo, sent. 12 settembre 2005, n. 1463);
- dell'approvazione del verbale di selezione del partner privato per la costituzione di una società mista pubblico-privata (Tar Basilicata, sent. 13 giugno 2005, n. 511);
- delle decisioni relative alla decadenza, all'incameramento della cauzione provvisoria e alla nuova aggiudicazione dell'appalto (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 21 novembre 2003, n. 7632);
- della stipulazione di un contratto avente ad oggetto la costituzione di una società (Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 aprile 2002, n. 833/2002);
- dell'approvazione dei verbali di un concorso pubblico e della nomina dei vincitori (Tar Toscana, sez. II, sent. 25 luglio 2006, n. 3218);
- dell'autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti di distribuzione di carburanti (Tar Lazio-Latina, sent. 18 aprile 2005, n. 363);
- dell'ordinanza di rimozione di un impianto di carburanti (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5 luglio 2005, n. 3692);
- delle misure di regolazione del traffico (Consiglio di Stato, sez. I, parere 2 aprile 2003, n. 1661);
- del provvedimento di chiusura del centro storico cittadino (Tar Calabria-Catanzaro, sez. II, sent. 23 settembre 2003, n. 2730);
- dell'autorizzazione di passo carrabile (Consiglio di Stato, sez. V, 21 novembre 2005, n. 6431);
- dell'ordine di cessazione immediata di un'attività agrituristica (Tar Umbria, sent. 2 novembre 2004, n. 674);
- dell'atto di diniego del nulla osta ambientale (Tar Campania-Napoli, sez. II, sent. 3 marzo 2005, n. 1548);
- dell'ordinanza di ripristino dell'uso pubblico di una strada (Tar Toscana, sez. III, sent. 12 ottobre 2004, n. 4477);
- del diniego di sanatoria edilizia (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5 ottobre 2005, n. 5312);
- della concessione edilizia, *rectius* permesso di costruire (Tar Lazio-Roma, sez. II-bis, sent. 4 gennaio 2005, n. 55), per il quale la competenza del dirigente è oggi prevista dall'art. 13, comma 1 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
- degli atti di sospensione dell'attività edificatoria (Tar Toscana, sez. I, sent. 28 marzo 2006, n. 996);

- dell’ordinanza per la rimozione e l’avvio al recupero di rifiuti abbandonati (Tar Abruzzo-Pescara, sent. 4 marzo 2006, n. 145);
- dell’atto di revoca di un alloggio popolare (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 30 agosto 2006, n. 5073).

Un cenno va inoltre dedicato alla *vexata quaestio* relativa all’attribuzione ai dirigenti della rappresentanza processuale dell’ente locale. Lungamente orientata in senso negativo sul punto, la giurisprudenza ha fatto segnare in tempi recenti una svolta in senso positivo, affermando la legittimità di disposizioni statutarie che prevedono espressamente tale possibilità (Cassazione civile, sezioni unite, sent. 16 giugno 2005, n. 12868; Cassazione civile, sez. I, sent. 3 gennaio 2008, n. 25). Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un indirizzo condivisibile, anche sulla base del fatto che i poteri di rappresentanza in giudizio ben possono essere considerati la proiezione sul piano processuale delle funzioni gestionali riservate ai dirigenti.

La tendenza a concentrare le competenze di gestione in capo alla dirigenza locale non si è tuttavia sviluppata senza contraddizioni, dal momento che importanti deroghe al principio di distinzione tra politica e amministrazione sono state introdotte soprattutto attraverso norme di legge finanziaria. In questo senso si segnala anzitutto l’art. 53, comma 23 della legge 388/2000 (legge finanziaria per il 2001), il quale ha riconosciuto agli enti locali con popolazione inferiore a tremila abitanti e sprovvisti di figure professionali idonee la possibilità di deliberare, anche al fine di conseguire risparmi di spesa, disposizioni regolamentari che prevedano l’attribuzione ai componenti della giunta della responsabilità degli uffici e dei servizi e del potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Successivamente, l’art. 29, comma 4, lett. *a*) e *b*) della legge 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) ha esteso tale facoltà agli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, eliminando altresì la necessità di dimostrare l’assenza, tra i propri dipendenti, di figure professionali idonee allo svolgimento delle funzioni di gestione.

Infine il sistema si completa con l’individuazione in capo ai dirigenti di una specifica responsabilità di risultato, che si sostanzia attraverso l’accertamento della congruità dell’azione amministrativa rispetto agli obiettivi dell’ente definiti in sede politica; tale accertamento deve essere condotto mediante una particolare *species* del controllo interno, vale a dire la valutazione dei dirigenti, che deve svolgersi in conformità con i principi contenuti nell’art. 5, commi 1 e 2 del d.lgs. 286/1999 e secondo le modalità previste dall’art. 147 del d.lgs. 267/2000 (art. 107, commi 6 e 7 del d.lgs. 267/2000).

L’altro fronte di indagine della disciplina della dirigenza locale dettata dal testo unico sul quale si è scelto di concentrare l’attenzione in questa sede è quello relativo alle procedure di conferimento (e di revoca) degli incarichi. Su questo terreno la regola fondamentale, posta dagli artt. 50, comma 10 e 109, comma 1 del d.lgs. 267/2000, è che gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato dal sindaco e dal presidente della Provincia, con provvedimento motivato e secondo le modalità fissate dal regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in riferimento agli obiettivi indicati nel programma amministrativo. In sostanza viene a determinarsi una relazione squisitamente fiduciaria tra il vertice monocratico dell’ente locale ed il dirigente, la cui *ratio* va individuata nel combinato operare tra l’elezione

diretta del primo ed il principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Da un lato, infatti, per effetto dell'elezione a suffragio universale, il sindaco e il presidente della Provincia impegnano la propria responsabilità in ordine alla realizzazione del programma amministrativo dinanzi al corpo elettorale locale; dall'altro siffatta realizzazione passa necessariamente attraverso la collaborazione dei dirigenti, cui spettano in via esclusiva tutte le competenze gestionali.

In giurisprudenza risulta tuttavia incerta la natura dell'atto di conferimento dell'incarico, con significative ricadute sul piano della disciplina applicabile. Alla luce di un primo orientamento esso avrebbe carattere pubblicistico e provvedimentale e non sfuggirebbe pertanto all'applicazione delle regole generali sul procedimento amministrativo stabilite dalla legge 241/1990. In particolare si rileva:

- l'obbligo di comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento preordinato al conferimento (e alla revoca) dell'incarico, ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990 (Tar Liguria, sent. 18 gennaio 2003, n. 76); l'affermazione, formulata nel caso di specie dal giudice amministrativo, secondo cui è illegittima la revoca di incarico dirigenziale adottata in difetto della predetta comunicazione va per altro oggi commisurata a quanto disposto dall'art. 21-*octies*, comma 2 della legge 241/1990, il quale prevede che il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del medesimo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato;
- l'obbligo di motivazione del provvedimento di conferimento (e di revoca) dell'incarico, in considerazione del fatto che tale potere non è connotato da assoluta libertà e che all'autorità giudiziaria è sempre consentito sindacarne il corretto esercizio (Tribunale di Napoli, sent. 2 dicembre 2002); in qualche circostanza, però il giudice amministrativo ha reso più blando l'obbligo di motivazione muovendo dal carattere ampiamente discrezionale del provvedimento di conferimento (Tar Campania-Napoli, sez. V, sent. 8 luglio 2004, n. 9988).

Viceversa, in base ad un differente approccio, l'atto di conferimento, pur essendo emanato a conclusione di un procedimento concorsuale, costituisce comunque esercizio di potere privato (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 11 giugno 2001, n. 7859); e le controversie ad esso relative vengono fatte rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro (Tar Lombardia-Milano, sez. I, sent. 21 gennaio 2003, n. 93).

La forte connotazione fiduciaria degli incarichi dirigenziali è ovviamente alla base anche della disciplina del potere di revoca; il quale, in effetti, in forza dell'art. 109, comma 1 del d.lgs. 267/2000, può essere esercitato dal sindaco e dal presidente della giunta in caso di inosservanza delle direttive degli organi di governo, o di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione, o per responsabilità particolarmente grave e reiterata e negli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro.

Il testo unico degli enti locali affronta poi il delicato nodo del conferimento di incarichi dirigenziali nei Comuni privi di personale appartenente alla relativa qualifica. In

base al combinato disposto degli art. 97, comma 4 e 109, comma 2 del d.lgs. 267/2000 le soluzioni disponibili sono due:

- gli incarichi possono essere conferiti al segretario comunale. In questa ipotesi il principio secondo il quale il segretario comunale non svolge funzioni di amministrazione attiva risulta significativamente temperato (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 21 agosto 2006, n. 4858);
- gli incarichi possono essere conferiti, mediante provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione (Tar Liguria, sent. 18 gennaio 2003, n. 76).

In ogni caso ai soggetti investiti nei piccoli Comuni di funzioni dirigenziali si applicano le norme procedurali contenute nella legge 241/1990, con particolare riferimento alla figura del responsabile del procedimento; sicché essi sono responsabili della fase istruttoria del procedimento amministrativo e della emanazione del provvedimento finale (Tar Marche, sent. 4 febbraio 2005, n. 128).

Da ultimo va precisato che il d.lgs. 267/2000 prevede altresì, all'art. 110, la possibilità che incarichi dirigenziali vengano conferiti a soggetti estranei alla dotazione organica dell'ente. Più precisamente:

- lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili degli uffici e dei servizi, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratti a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato (nel qual caso è richiesta deliberazione motivata), fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire (comma 1);
- negli enti in cui è prevista la dirigenza il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità che presidono alla stipula di contratti per il conferimento di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica. Tali contratti sono stipulati in misura non superiore al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità (comma 2);
- negli altri enti il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità per il conferimento di incarichi esterni; i quali sono ammessi solo in assenza di analoghe professionalità interne e comunque in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità (comma 2);
- i contratti di cui si discorre non possono avere durata superiore a quella del mandato elettivo del sindaco e del presidente della Provincia in carica (comma 3);
- il trattamento economico è equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, ferma restando la possibilità per la giunta di deliberare motivatamente un'indennità aggiuntiva *ad personam*, commisurata alla qualificazione professionale del soggetto interessato alla tempora-

neità del rapporto e alle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali che vengono in considerazione (comma 3);

- gli incarichi esterni sono condizionati dalla situazione finanziaria dell'ente. In altre parole, nel caso di enti che vengano a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art. 242 del d.lgs. 267/2000 o che dichiarino il dissesto ai sensi del successivo art. 246, i relativi contratti a tempo determinato sono risolti di diritto (comma 4).

### 3.1. *Segue: Il segretario comunale e provinciale*

Quella del segretario è figura tradizionalmente presente, in posizione di vertice, nell'organizzazione amministrativa comunale e provinciale, con compiti rivolti a garantire la legittimità dell'azione amministrativa dispiegata dall'ente locale. Essa, tuttavia, ha subito radicali trasformazioni nel corso degli anni '90, in particolare ad opera della legge 15 maggio 1997, n. 127, la cui disciplina risulta oggi trasfusa negli artt. 97 e ss. del d.lgs. 267/2000; occorre inoltre tenere presenti le previsioni contenute nel d.P.R. 465/1997, recante un regolamento di attuazione e integrazione di quanto disposto in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali dalla legge 127/1997. Da ultimo, il decreto legge 78/2010, convertito in legge 122/2010, ha proceduto (art. 7, commi da 31-ter a 31-octies) alla soppressione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, alla quale succede, a titolo universale, il Ministero dell'interno. Gli assi portanti dell'impianto normativo attualmente vigente possono essere immediatamente identificati nella costruzione di un rapporto fiduciario tra il sindaco/presidente della giunta ed il segretario, fondato sull'attribuzione ai primi del potere di nomina del secondo, e sulla modulazione in chiave ampliativa delle competenze riconosciute all'organo qui in esame.

L'art. 97, comma 1 del d.lgs. 267/2000 dispone che il Comune e la Provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari (oggi Ministero dell'Interno). Da tale previsione si evince anzitutto il principio dell'obbligatorietà della figura segretariale, rimarcato, sotto svariati profili, dalla giurisprudenza. In particolare quest'ultima ha avuto modo di precisare:

- che le statuizioni del testo unico relative al segretario comunale non possono essere ritenute *ipso iure* abrogate in seguito alla riforma del titolo V, né derogabili dall'ente locale attraverso l'esercizio della propria potestà statutaria;
- che l'obbligatorietà per legge della nomina del segretario comunale non è inficiata dalla discrezionalità riconosciuta al sindaco in sede di scelta, la quale è posta a salvaguardia dell'autonomia dell'ente e del rapporto fiduciario fra la dirigenza politica ed il funzionario, ma non fa venir meno le irrinunciabili finalità di garanzia sottese alla necessaria presenza della figura nell'ente locale (Tar Toscana-Firenze, sez. I, 11 giugno 2003, n. 2349);
- che nei confronti del sindaco che non adempia all'obbligo tassativo di avviare la procedura per la nomina del segretario comunale sussistono i presupposti per la rimozione, in considerazione del ricorrere, nel caso di specie, di gravi e persistenti violazioni di legge (Tar Emilia Romagna-Bologna, sez. I, sent. 25 ottobre 2004, n. 3687).

Ma dalla disposizione in commento si trae altresì che il segretario, il quale resta un dipendente statale (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 5 aprile 2005, n. 1490), instaura un rapporto d'impiego con l'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (oggi Ministero dell'Interno) ed un rapporto organico a tempo determinato con l'ente locale (Cassazione civile, sez. un., sent. 10 luglio 2003, n. 10897; ma cfr. pure Corte dei Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., sent. 3 novembre 2004, n. 1305, che individua nell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (e non nel Comune ove presta servizio) il datore di lavoro del segretario comunale).

Per quanto riguarda le funzioni, il comma 2 dell'art. 97 attribuisce al segretario comunale e provinciale compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi di governo dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Da ciò la Corte di Cassazione ha tratto spunto per ribadire il ruolo di garanzia proprio della figura, chiamata ad assicurare che l'attività amministrativa dell'ente si svolga nell'interesse del buon andamento e nel rispetto delle norme che a vario titolo la disciplinano (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 23 agosto 2003, n. 12403). I successivi commi 2 e 3 aggiungono che il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, a meno che il sindaco o il presidente della giunta non abbiano proceduto alla nomina di un direttore generale. Egli inoltre partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione; esprime il parere di cui all'articolo 49 del d.lgs. 267/2000, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabilità dei servizi; può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente; esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della Provincia; esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi in cui gli sia conferito il relativo incarico ai sensi dell'articolo 108, comma 4 del d.lgs. 267/2000.

La possibilità, espressamente prevista, che al segretario siano riconosciuti compiti ulteriori rispetto a quelli codificati dal testo unico ha indotto il giudice amministrativo ad interpretare l'art. 97 del d.lgs. 267/2000 alla stregua di disposizione aperta, che consente di investire l'organo anche di funzioni dirigenziali, ivi compresa la presidenza di commissioni giudicatrici di concorso (Tar Calabria-Catanzaro, sez. II, sent. 4 maggio 2005, n. 715; Tar Liguria, sez. II, sent. 4 febbraio 2005, n. 157; Tar Calabria-Catanzaro, sez. II, sent. 9 maggio 2005, n. 779). Tale indirizzo non è però univoco, non essendo mancati pronunciamenti nei quali si è rilevata l'illegittimità della composizione delle commissioni giudicatrici di concorso presiedute dal segretario in considerazione dell'estraneità di quest'ultimo al novero dei dirigenti (Tar Calabria-Catanzaro, sez. II, sent. 12 marzo 2002, n. 571).

Di grande rilievo sono poi le previsioni concernenti le regole che presidono all'insediamento del segretario comunale e provinciale, dalle quali emerge con nettezza, come si è già osservato in apertura di paragrafo, la natura fiduciaria del rapporto che egli intrattiene con l'organo monocratico di vertice dell'ente locale. Ai sensi dell'art. 99 del d.lgs. 267/2000, infatti, il potere di nomina spetta al sindaco e al presidente della Provincia (comma 1); inoltre, salva l'ipotesi della revoca, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della Provincia che hanno

effettuato la scelta, con la conseguenza che il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della Provincia, continuando ad esercitare le proprie funzioni fino alla designazione del sostituto (comma 2); infine la nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della Provincia, decorsi i quali il segretario è confermato.

La forte coloritura politico-fiduciaria delle procedure appena descritte è ampiamente penetrata negli indirizzi della giurisprudenza, secondo cui il sindaco, laddove intenda nominare un nuovo segretario, non è tenuto ad adottare un provvedimento di non conferma del precedente (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 31 maggio 2001, n. 2492) e non ha l'onere di motivare la scelta della sostituzione (Consiglio di Stato, sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 310). Sotto un diverso profilo il termine entro il quale deve essere effettuata la designazione è interpretato come perentorio, alla luce delle conseguenze derivanti dalla sua inosservanza che consistono nella conferma del segretario precedente (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 31 luglio 2006, n. 4694).

Anche la revoca è di competenza del sindaco e del presidente della Provincia che possono procedere in tal senso per violazione dei doveri d'ufficio da parte del segretario; tuttavia il relativo provvedimento deve essere motivato e preceduto da apposita deliberazione della giunta (art. 100 del d.lgs. 267/2000). Tali statuizioni sono arricchite dall'art. 15, comma 5 del d.P.R. 265/1997 essenzialmente in due direzioni:

- la procedura di revoca deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio: a tal fine le gravi violazioni dei doveri di ufficio sono preventivamente contestate per iscritto al segretario, il quale ha la facoltà, sempre per iscritto, di replicare e può altresì chiedere di essere ascoltato personalmente in sede di seduta della giunta comunale e provinciale;
- le violazioni dei doveri di ufficio che giustificano la rimozione del segretario sono espressamente qualificate “gravi”.

Proprio quest'ultima previsione desta qualche perplessità in punto di legittimità, dal momento che attraverso di essa la fonte secondaria opera un sostanziale restringimento del margine di operatività del potere di revoca, basato dalla norma di fonte primaria sull'imputabilità al segretario di una generica violazione dei doveri di ufficio. Non sembra, però, di questo avviso la giurisprudenza, a parere della quale l'atto di revoca deve essere supportato dalla gravità della violazione dei doveri di ufficio addebitati al segretario, da valutare non in astratto, ma con riferimento alla situazione concreta, in modo da assicurare la proporzionalità della sanzione in considerazione della rottura del rapporto fiduciario (Cass. civile, sez. lavoro, sent. 23 agosto 2003, n. 12403).

Occorre poi aggiungere che i Comuni possono dar luogo ad un esercizio associato della funzione segretariale, stipulando un'apposita convenzione di cui va data comunicazione alla sezione regionale dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (art. 98, comma 3 del d.lgs. 267/2000; art. 10 del d.P.R. 465/1997). Alla luce di un orientamento interpretativo consolidato è però da escludere che tale previsione fondi in capo all'agenzia un vero e proprio potere di approvazione della

convenzione, la quale, in effetti, può essere conclusa senza limiti legati alla dimensione demografica o alla classe di appartenenza dell'ente locale (Consiglio di Stato, sez. IV, ord. 31 agosto 2004, n. 4111; Tar Piemonte, sez. I, sent. 5 luglio 2006, n. 2739).

Infine meritano un cenno le disposizioni del testo unico che concernono l'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali; ad esso si accede per pubblico concorso e sulla base del possesso di un'abilitazione concessa dalla scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della scuola superiore dell'amministrazione dell'interno; inoltre è prevista un'articolazione in sezioni regionali ed un numero massimo di iscritti. Tale numero, infatti, non può essere superiore a quello dei Comuni e delle Province ridotto del numero delle sedi unificate, maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal consiglio di amministrazione dell'agenzia autonoma (oggi Ministero dell'Interno) in modo da garantire adeguate opportunità di scelta ai sindaci e ai presidenti della Provincia (art. 98, commi 1, 2 e 4 del d.lgs 267/2000).

### *3.2. Segue: Il direttore generale dei Comuni e delle Province*

A differenza del segretario comunale e provinciale, il direttore generale costituisce un'articolazione organizzativa di introduzione relativamente recente nell'ordinamento delle autonomie locali. Essa, infatti, è stata coniata dalla legge 127/1997, la cui disciplina è successivamente rifluita nell'art. 108 del d.lgs. 267/2000. Rilevanti novità in materia discendono poi dalla legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) e dal d.l. 2/2010, convertito in legge 12/2010.

Originariamente, in base all'art. 108, comma 1 del d.lgs. 267/2000, nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle Province, il sindaco e il presidente della Provincia, previa deliberazione delle rispettive giunte, avrebbero potuto nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica dell'ente e con contratto a tempo determinato, secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il comma 2 dell'art. 108 consentiva di procedere alla nomina di un direttore generale previa stipula di una convenzione tale per cui le rispettive popolazioni, assommate, raggiungessero le 15.000 unità; in questa ipotesi il direttore avrebbe dovuto provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i Comuni interessati.

Occorre però aggiungere che le funzioni di direttore generale avrebbero potuto essere altresì conferite al segretario comunale; ciò che, ai sensi dell'art. 108, comma 4 del testo unico sarebbe potuto avvenire:

- nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti che non abbiano stipulato le convenzioni necessarie per l'esercizio associato della funzione direttoriale;
- in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato.

Successivamente, l'art. 2, comma 186 della legge 191/2009 ha disposto la soppressione generalizzata della figura del direttore generale; mentre il decreto legge 2/2010, conver-

tito in L. 12/2010, esclude tale soppressione nei comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti. Va inoltre considerato che il disegno di legge di revisione dell'ordinamento delle autonomie locali attualmente all'attenzione del Senato (AS 2259), all'art. 23, riproduce la scelta di consentire la nomina di un direttore generale nei soli comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti, estendendo altresì tale facoltà a quelli che, pur di dimensione demografica inferiore, raggiungono la predetta soglia convenzionandosi.

Il direttore generale è titolare di un mandato che non può eccedere quello del sindaco o del presidente della Provincia, i quali possono altresì procedere alla sua revoca. È interessante notare come il potere di revoca del direttore generale sia disciplinato in termini non poco diversi rispetto al potere di revoca del segretario comunale e provinciale, sul quale ci si è concentrati nel precedente paragrafo. Le differenze riguardano soprattutto due profili:

- nel caso del direttore generale il potere di revoca segue modalità procedurali speculari a quelle relative al potere di nomina, nel senso che in entrambe le circostanze è necessario un provvedimento del sindaco o del presidente della Provincia, previa deliberazione della giunta; mentre per quanto riguarda il segretario, come si è visto, la deliberazione giuntale è richiesta rispetto al provvedimento di revoca (il quale oltre tutto deve essere motivato), ma non a quello di nomina;
- nel caso del direttore generale il testo unico non prevede i presupposti per l'esercizio del potere di revoca, che per il segretario consistono nella violazione dei doveri di ufficio. In ragione della natura squisitamente politica del rapporto che egli intrattiene col sindaco e col presidente della Provincia, è però agevole arguire che egli possa essere rimosso laddove la relazione fiduciaria risulti inficiata, ad esempio per l'inosservanza di direttive impartite dall'organo politico o per il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Il ruolo di cinghia di trasmissione tra indirizzo politico e gestione che il legislatore, come già sottolineato, ha inteso assegnare alla figura qui in esame, emerge con tutta evidenza dall'esame dei compiti ad essa ascritti. I quali consistono nell'attuazione degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della Provincia, e nel potere di sovrintendere la gestione dell'ente allo scopo di perseguire livelli ottimali di efficacia e di efficienza. Tuttavia il comma 1 dell'art. 108 del d.lgs. 267/2000 non si limita a descrivere in termini così generici le competenze del direttore generale, ma si prende cura di dettagliare due specifiche attribuzioni di grande rilievo: la proposta di piano esecutivo di gestione e la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi.

A tenore dell'art. 169 del d.lgs. 267/2000, il piano esecutivo di gestione – obbligatorio nelle Province e nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, facoltativo negli altri – è un documento contabile attraverso cui la giunta opera una specificazione dei contenuti del bilancio di previsione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi

Alla luce dell'art. 197, comma 2, lett. *a*) del d.lgs. 267/2000, la predisposizione, da parte del direttore generale (ove presente), di un piano dettagliato degli obiettivi costituisce invece la prima delle fasi necessarie in cui si articola il controllo interno di gestione, definito dall'art. 147, comma 1, lett. *b*) come quello volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa dispiegata dall'ente locale, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. È, infatti, chiaro che gli scopi indicati dalla norma appena richiamata non possono essere perseguiti se non sulla base di una puntuale predeterminazione degli obiettivi che presiedono all'attività del Comune e della Provincia.

Dalla disamina che si è fin qui compiuta pare sufficientemente dimostrato che il direttore generale si configura in buona sostanza alla stregua di fiduciario del sindaco e del presidente della Provincia. Tuttavia la giurisprudenza è ferma nel negare la possibilità di annoverarlo tra gli organi di governo dell'ente locale e nel riconoscergli natura dirigenziale.

Le argomentazioni sviluppate per giungere a tale conclusione sono essenzialmente due:

- in primo luogo si osserva che l'elencazione degli organi di governo dell'ente locale, di cui all'art. 36 del d.lgs. 267/2000, deve essere considerata tassativa, con la conseguenza che il direttore generale, non essendo in essa ricompreso, appartiene all'organizzazione burocratica di vertice del Comune e della Provincia, sia pure in posizione differenziata rispetto a quella dei dirigenti "ordinari" (Cassazione civile, sez. un., ord. 12 giugno 2006, n. 13538);
- in secondo luogo si precisa che è lo stesso tenore letterale delle previsioni legislative relative alle funzioni a ricondurre il direttore generale verso il polo della dirigenza, atteso che egli è espressamente incaricato di curare l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi determinati dagli organi di governo dell'ente locale (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 3 ottobre 2001, n. 5216, che conclude in ordine alla legittimità della composizione di una commissione di concorso presieduta dal direttore generale).



# Il ruolo della dirigenza pubblica tra evoluzione manageriale e attuazione delle riforme

di Giovanni Piccirilli

## *Sommario*

1. Gli strumenti di valutazione della gestione dell'attività amministrativa e la figura del dirigente-valutatore – 2. Profili manageriali della figura del dirigente pubblico: gestione del budget e possibilità di agire con i poteri del privato datore di lavoro – 3. Il ruolo della dirigenza pubblica nei grandi processi di riforma in atto

### I.

#### GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DELLA GESTIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LA FIGURA DEL DIRIGENTE-VALUTATORE

Lo scopo di questa parte della ricerca è di delineare il mutamento della figura del dirigente all'interno delle amministrazioni pubbliche a seguito dell'attivazione di strumenti di valutazione del risultato dell'attività amministrativa, in particolare sotto il profilo del contributo che il vertice amministrativo può offrire ai fini di una piena ed efficiente attuazione delle riforme, nonché nella costruzione di una cultura del merito e dell'eccellenza nella pubblica amministrazione.

Se molto si è detto, anche sulla scorta di recenti interventi della giurisprudenza costituzionale – ed in particolare, delle sentenze Corte cost. nn. 103 e 104 del 2007 –, sulla valutazione del dirigente e sui meccanismi di *spoils system* che risiedono alla base del rapporto tra politica ed amministrazione (Colapietro, 2002; Cassese, 2002; Cammelli, 2003), sembrerebbe opportuno approfondire l'altro versante del circuito della valutazione, osservando la figura del dirigente da un punto di vista differente, ossia quello che lo vede come soggetto (attivo) – e non come oggetto (passivo) (Torchia, 2000; D'Orsogna, 2001; Bettini, 2009; Durval, 2009) – del processo di valutazione, sia all'interno dell'azione amministrativa, nonché, più in generale, nell'ampio contesto della attuazione e della valutazione delle politiche pubbliche.

In particolare, l'attivazione di strumenti di analisi quantitativa (e non solo qualitativa) del risultato dell'agire amministrativo – come, tra gli altri, il controllo di gestione – assume una connotazione ambivalente nei confronti del dirigente e della sua azione di valutatore della performance dell'attività amministrativa: infatti, per un primo profilo, l'esistenza di parametri quantitativi costituisce in un certo senso un vincolo all'attività di direzione della struttura e del personale; nello stesso tempo, tuttavia, essi permettono

una più completa ed analitica valutazione dell'operato dell'amministrazione sulla cui base il dirigente può riorganizzare i processi e le risorse umane al fine del migliore e più efficiente raggiungimento del risultato. Inoltre, l'eventualità di una evoluzione della figura del dirigente pubblico potrà essere desunta in base al modo in cui sarà riscontrato l'utilizzo effettivo dei più innovativi strumenti di gestione, ossia l'affidamento di poteri di *budgeting* e la possibilità di agire con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro.

Una ulteriore prospettiva da analizzare concerne il rapporto tra evoluzione della figura del dirigente e politiche di semplificazione (legislativa e amministrativa) nonché, in generale, nei grandi processi di riforma in corso, all'interno dei quali sembra emergere un ruolo crescente per l'autonomia della dirigenza nella progettazione e nella gestione dei processi stessi. Infatti, venendosi a costituire quale punto di raccordo tra vertice politico e struttura amministrativa, essa viene ad assumere un ruolo di impulso e di indirizzo nella progettazione e nella successiva realizzazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi, tenendo presente, da una parte, le esigenze di attuazione delle riforme e, dall'altra, i diritti dei singoli.

## 2.

### PROFILI MANAGERIALI DELLA FIGURA DEL DIRIGENTE PUBBLICO: GESTIONE DEL BUDGET E POSSIBILITÀ DI AGIRE CON I POTERI DEL PRIVATO DATORE DI LAVORO

Uno dei passaggi fondamentali nella delineazione del nuovo ruolo della dirigenza pubblica è sicuramente avvenuto a seguito del conferimento alla figura del dirigente della capacità manageriale concreta nella gestione delle risorse umane e finanziarie (vedi, in particolare gli artt. 4, 16 e 17 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come modificati, da ultimo, dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ed ora confluiti nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) (Soda, 2003). Si tratta infatti di due caratteristiche tra quelle apportate a mezzo delle riforme che si sono succedute negli ultimi anni nelle quali è possibile riconoscere quei profili di autonomia tipici del settore privato, che vengono ad affiancarsi allo spazio di azione della discrezionalità, afferente invece alle caratteristiche storicamente proprie delle amministrazioni pubbliche.

Per un certo verso, il riconoscimento di poteri di gestione privatistica delle risorse (umane e finanziarie) potrebbe essere visto come una conseguenza tutto sommato immediata della privatizzazione del rapporto di lavoro, ossia di quello che è stato uno dei filoni principali e, per certi versi, maggiormente compiuti, del processo di riforma della dirigenza a partire dai primi anni '90. Eppure, in queste specifiche attribuzioni gestionali sembra possibile cogliere un passo ulteriore, tale da evidenziare un "salto di qualità" (almeno potenziale) del ruolo del dirigente pubblico, mediante cui esso viene praticamente ad assommare nella sua attività profili pubblicistici e profili privatistici in un senso del tutto sconosciuto in passato.

Concretamente, il passaggio da strumenti e poteri pubblicistici a categorie del diritto privato ha teso a rendere maggiormente flessibile la gestione delle risorse umane presenti in seno all'amministrazione e, conseguentemente, ha richiesto che le procedure

relative al rapporto di lavoro fossero sottratte al procedimento amministrativo, sia per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione di avvio dello stesso, sia per quanto riguarda il contraddittorio e la partecipazione procedimentale (Sordi, 2005). Inoltre, sono ovviamente da escludersi interventi in sede di autotutela.

Questa evoluzione verso una maggiore flessibilità, benché da più parti venga giudicata rimanere più sulla carta che nella evoluzione delle dinamiche concrete (Pioggia, 2008), appare costituire la vera chiave di volta della riforma dell'amministrazione, necessaria per un suo reale rinnovamento. Del resto, il dualismo tra discrezionalità ed autonomia sintetizza al meglio la coesistenza tra origine strutturale (e orientamento finalistico) dell'amministrazione pubblica, che non può non avere la sua base di partenza e la sua dimensione teleologica nel concetto di "interesse pubblico", e i mezzi e le dinamiche interne ad essa, che permettono il perseguimento di quelle stesse finalità.

In realtà, non pochi ostacoli si sono frapposti (e, in una certa misura, ancora resistono) al dispiegamento di un'attività dirigenziale realmente ispirata a logiche manageriali, sia per una questione assai generale, attinente alla cultura ed alla formazione dello stesso personale dirigenziale (e, in specie, del personale di più lunga esperienza, ancora legato a dinamiche burocratiche), sia per alcune resistenze della stessa dottrina, che ha faticato non poco a veder affermato, a seguito dell'evoluzione legislativa richiamata, il passaggio da interessi legittimi a diritti soggettivi quali posizioni giuridiche soggettive intercorrenti nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (D'Antona, 1999; Bolognino, 2007).

Tuttavia, le prese di posizione della stessa giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 275 del 2001, dovrebbero ormai aver sgombrato il campo da ogni perplessità, configurando il rapporto tra dirigente e dipendente pubblico come paritario e legato da relazioni ed atti di natura negoziale, com'è proprio dell'ambito privatistico in cui ormai entrambi vengono a collocarsi. Se però il consolidamento della visione manageriale del dirigente pubblico può comunque considerarsi in qualche modo acquisita riguardo all'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, più lontano sembra il raggiungimento di una piena autonomia nella gestione delle risorse finanziarie, se non altro per l'esistenza di vincoli legislativi più stringenti (Brancasi, 2008).

### 3.

#### IL RUOLO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NEI GRANDI PROCESSI DI RIFORMA IN ATTO

Nel quadro di una dirigenza rinnovata negli strumenti a propria disposizione e nelle prospettive di sviluppo futuro, si possono cogliere ulteriori elementi indicatori di un suo nuovo ruolo nella attuazione delle grandi riforme in atto nell'ordinamento, che proprio a partire dagli impulsi e dalle scelte organizzative dei vertici delle strutture amministrative sembrano trovare la sede propria per una analisi di fattibilità, nonché una prima valutazione del percorso da seguire. Non è raro, infatti, che nella fase di avvio di riforme di ampia portata si demandi un ruolo non trascurabile ad organi "tecnici" variamente denominati, ai quali prendono parte, appunto, non tanto (o, a seconda dei casi, non solo) i referenti politici delle amministrazioni centrali, bensì i dirigenti delle relative ammini-

strazioni (magari qualificati come “rappresentanti” delle stesse), al fine di portare alla discussione il loro contributo di conoscenza e razionalizzazione dell’esistente, fondamentale per l’innesto dell’intervento riformatore.

Per cercare di offrire un panorama sufficientemente esemplificativo, ancorché sintetico, del fenomeno, si è optato per la scelta di tre grandi filoni di riforma attualmente *in itinere*, all’interno dei quali si riscontra un coinvolgimento diretto della dirigenza nella fase di avvio del procedimento stesso. Si tratta di filoni differenziati per ambito materiale di riferimento, per stato di avanzamento del procedimento di attuazione, nonché per l’intervento che in ciascuno di esse vengono ad avere le articolazioni territoriali della Repubblica.

Appare tuttavia possibile evidenziare non pochi tratti comuni ai casi presi in esame, riconducibili alla trasversalità dei degli effetti dei processi riformatori nei quali si inseriscono ed all’indubbia rilevanza multilivello degli interventi in cantiere – elementi che ritorneranno nel paragrafo conclusivo del presente lavoro, ove si accennerà al complesso rapporto tra dirigenza e costruzione *multilevel* delle politiche pubbliche – nonché, infine, al ruolo riconosciuto alla dirigenza nel senso di poter costituire una rappresentanza dell’amministrazione di provenienza, realizzando una sintesi delle esperienze e del sapere tecnico maturato al proprio interno.

### 3.1. *Il dialogo tra le amministrazioni nell’esperienza della delega “taglia-leggi”*

Un primo caso in cui è apparso di particolare rilevanza il ruolo conferito alla dirigenza nella gestione ed attuazione di una riforma assai complessa può essere individuato nella cosiddetta delega “taglia-leggi”, di cui ai commi 12 e seguenti dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione 2005), ossia in quello che rappresenta forse il più ambizioso intervento di semplificazione normativa che il nostro ordinamento abbia finora conosciuto.

Non è certo questa la sede per ripercorrere i meccanismi – peraltro non poco complessi – della delega e del dibattito dottrinale che intorno ad essa è nato sin dal processo parlamentare di elaborazione della norma (Cuocolo, 2005; Aquilanti, 2005; Lupo, 2006; Carnevale, 2007). Si vuole invece richiamare l’attenzione sullo strettissimo dialogo intrecciato dalle singole amministrazioni nei meccanismi attuativi della delega, sia dal punto di vista strutturale – mediante l’attività dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione che, specie nella prima parte di questo processo ha funzionato come sostanziale “cabina di regia” tecnica, alla luce degli indirizzi politici del Comitato interministeriale sulla semplificazione – sia dal punto di vista funzionale, con la costruzione della banca dati cosiddetta “taglialeggiweb”, un *database* informatico all’interno del quale sono state via via censite e catalogate tutte le norme statale antecedenti il 1970, segnalando quelle ritenute tuttora “vigenti”.

L’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione – un organo di natura tecnica, istituito presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base delle disposizioni legislative di cui all’articolo 1, commi 22-*bis* e 22-*ter*, del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio

2006, n. 233, dapprima con decreto del 12 settembre 2006 (in *G.U.* n. 23 del 29 gennaio 2007, su cui: Malaisi, 2009) e successivamente rinnovato con decreto del 10 novembre 2008 (in *G.U.* n. 54 del 6 marzo 2009) – ha avuto composizioni differenziate nel suo pur breve periodo di esistenza, anche alla luce della costituzione, con l'avvento della XVI legislatura, di un ministero senza portafoglio appositamente dedicato alla semplificazione normativa. Nella composizione dell'Unità, in entrambe le legislature, il referente politico (il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio prima e il Ministro per la semplificazione normativa poi) è stato affiancato da un gruppo di esperti, in numero non superiore a venti, scelti tra personalità dall'elevato profilo tecnico-scientifico. Nel decreto del 2008 le caratteristiche degli esperti sono definite come segue: «Professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle pubbliche amministrazioni ed esperti di elevata professionalità, individuati con separato decreto del ministro per la semplificazione normativa». Il mandato è di un anno, rinnovabile. Il coordinamento è stato invece assicurato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con possibilità di delega al Vicesegretario generale, e dalla partecipazione all'Unità del capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dagl). Nella XV legislatura, tuttavia, facevano parte dell'Unità anche i capi degli uffici legislativi dei ministeri facenti parte del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (ossia i ministeri per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, Affari regionali, Politiche europee, Attuazione del programma di governo, Interni, Economia e finanze, Sviluppo economico), oltre che i «consiglieri giuridici del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretario del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, in numero non superiore a quattro».

Il coinvolgimento nell'Unità dei capi degli uffici legislativi dei ministeri è sicuramente un elemento cui oggi si deve guardare con favore, anche perché il loro intervento è parso determinante per la positiva conclusione della prima fase dell'attuazione della delega – forse, la più delicata ed importante – avente a riguardo l'individuazione della normativa statale antecedente al 1970, nonché la segnalazione delle norme considerate vigenti. La prima fase dell'attuazione della delega si è conclusa, entro i termini previsti, con la presentazione alle Camere, il 14 dicembre 2007, da parte del presidente del Consiglio dei ministri della *Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005 n. 246 ("taglia-leggi")*, cosiddetta "relazione Pajno" dal nome del sottosegretario al Ministero degli interni che ha avuto mandato dal Comitato interministeriale sulla semplificazione normativa il compito di fungere da raccordo con la Commissione parlamentare istituita dalla stessa legge.

Il censimento della normativa vigente è avvenuto nelle singole amministrazioni e successivamente condiviso mediante la realizzazione di un sito *intranet* (il cosiddetto "taglialeggiweb"), accessibile agli operatori delle varie amministrazioni, descritto nella "relazione Pajno" come una «vera piattaforma telematica tesa a supportare una comunità di utenti esperti, previa condivisione e diffusione delle conoscenze necessarie e delle esperienze maturate» (così il par. 5. *Strumenti operativi*). Nella relazione si dà conto infatti di

come il metodo di lavoro sia stato fondato sulla ricerca di un “equilibrato rapporto” che permettesse, da una parte, il coinvolgimento delle singole amministrazioni e, dall’altra, la realizzazione di una rete con un punto centrale di coordinamento. Ciò, a maggior ragione, avendo presente la distribuzione del campo di indagine, estremamente disperso e frammentato, che richiedeva una moderata devoluzione alle singole amministrazioni di una sufficiente autonomia decisionale. Questo equilibrio tra regia centrale e attività delle singole amministrazioni di settore ha perciò richiesto il coinvolgimento di tutti i ministeri, in modo da “coprire”, mediante le rispettive competenze ed esperienze, tutte le norme che potevano essere ancora ritenute applicabili nei diversi ambiti e, allo stesso tempo, la necessaria unitarietà ed omogeneità dei metodi e dei criteri utilizzati, condizione imprescindibile per ottenere risultati affidabili.

### *3.2. Il Tavolo tecnico di confronto nel recepimento della cosiddetta “direttiva servizi”*

Anche per il recepimento della direttiva 2006/123/CE, adottata dal Consiglio il 12 dicembre 2006 e relativa ai servizi del mercato interno (cosiddetta “direttiva servizi” o anche “direttiva Bolkestein”, dal nome del Commissario europeo olandese al mercato interno, autore della prima proposta di direttiva nel febbraio 2004), si riscontra un ruolo particolarmente rilevante della dirigenza ministeriale. Il coinvolgimento avviene in questo caso mediante una struttura creata *ad hoc*, il “Tavolo tecnico di confronto”, istituito con decreto del 23 settembre 2009 del Ministro per le politiche europee come sede di coordinamento e di studio in vista della imminente scadenza del termine per l’adozione del decreto legislativo di recepimento, fissato in coincidenza con il termine indicato dalla stessa direttiva al 28 dicembre 2009.

Il Tavolo tecnico è composto, oltre che dai rappresentanti delle categorie produttive interessate (siedono al Tavolo tecnico con i rappresentanti ministeriali un rappresentante per ciascuna delle seguenti organizzazioni ed associazioni: Confindustria, Comitato unitario per le professioni (Cup), Confapi, Confcommercio, Confartigianato, Confagricoltura, Confesercenti, Cna, Confcooperative, Legacoop, Ciu, Consiglio nazionale dei consumatori e utenti), da esponenti del Ministero delle politiche europee (nell’ordine: il capo di gabinetto del ministro; il capo del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie; il capo del settore legislativo; il capo della segreteria tecnica; il coordinatore dell’Ufficio per il mercato interno; due ulteriori esperti nominati dal ministro), nonché di altre amministrazioni centrali individuate dal decreto (Interno, Giustizia, Miur, Sviluppo economico, Welfare, Ambiente e Politiche agricole), al fine di raccogliere operatori del settore e responsabili istituzionali, rendendo così aperto e trasparente il procedimento di definizione dei contenuti del decreto legislativo (al sito internet “[www.politichecomunitarie.it/comunicazione/16838/direttiva-servizi-istituito-tavolo-tecnico](http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/16838/direttiva-servizi-istituito-tavolo-tecnico)” sono disponibili sia le resocontazioni dei lavori del Tavolo tecnico, sia i contributi apportati alla discussione dalle associazioni e dalle organizzazioni intervenute).

Si tenga presente che la portata della direttiva è estremamente vasta, avente a riguardo un settore che, da solo, rappresenta circa il 70% del prodotto interno lordo comunitario. Inoltre, non si possono dimenticare, da un lato, gli obiettivi particolarmente ambiziosi

della direttiva (quali, tra gli altri, l'eliminazione di tutta una serie di regimi autorizzatori e di requisiti per l'esercizio dell'attività di erogazione del servizio; la semplificazione delle procedure; l'istituzione di uno sportello unico informatico tramite cui aver accesso a tutte le procedure e le formalità richieste per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi) e, dall'altro, la sua connessione con ulteriori obblighi fissati in sede comunitaria e, innanzitutto – vista la particolare rilevanza ed attinenza del tema – l'obiettivo posto dalla cosiddetta “Strategia di Lisbona” della riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Sul punto, per altro, è pendente l'autorizzazione alla delegificazione proprio in questo senso, conferita ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetta “taglia oneri”). Tutto ciò ha richiesto una riflessione particolarmente approfondita sulla normativa riguardante il settore dei servizi pubblici (Fonderico, 2008).

In quest'ottica, ben si comprende la necessità – analogamente a quanto visto in precedenza riguardo alla delega taglia-leggi – di un coinvolgimento diretto della dirigenza delle amministrazioni interessate, al fine di individuare in maniera compiuta il *corpus* normativo vigente nel singolo settore (ed ora, anche i procedimenti amministrativi interessati).

### *3.3. Le prospettive del federalismo fiscale nella Commissione tecnica paritetica*

Un ulteriore ambito nel quale la partecipazione della dirigenza, seppure limitatamente alle sue figure apicali, sembra costituire una forma di vero e proprio indirizzo nell'attuazione di una riforma di imponenti proporzioni è quello della delega in materia di federalismo fiscale, di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42. Nel procedimento di adozione dei relativi decreti legislativi sono infatti previste numerose sedi di confronto, tra cui si segnala un organo bicamerale incaricato di rendere pareri sugli schemi di decreti legislativi (la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale), un organo di raccordo interistituzionale (la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), ed infine, in particolare, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (di seguito, “Commissione”), istituita dall'art. 4 della legge citata e, di seguito, da un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del successivo 3 luglio. Nella Commissione siedono non solo esponenti della dirigenza statale, ma anche dirigenti regionali e locali in un interscambio particolarmente utile ed interessante sia sotto il profilo istituzionale che scientifico. La Commissione, infatti, oltre al presidente, è composta da cinque “rappresentanti tecnici” del Ministero dell'economia e delle finanze, uno per gli altri ministeri interessati (Riforme per il federalismo; Semplificazione normativa; Rapporti con le Regioni; Pubblica amministrazione e l'innovazione; Interno; Infrastrutture e trasporti; Sviluppo economico; Welfare; Miur), nonché 7 rappresentanti delle Regioni, 3 delle Province e 5 dei Comuni.

È interessante notare come la disposizione legislativa parli di “rappresentanti tecnici” (dunque, a sottolineare la loro estrazione non politica) e che il meccanismo di nomina avvenga mediante un decreto del Ministero dell'economia (a seguito, evidentemente, di una designazione da parte della amministrazione ministeriale o, negli altri casi, della com-

ponente rappresentativa di Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata). Inoltre, elemento questo di particolare rilievo ed innovatività, è l'invito alla partecipazione alle riunioni della Commissione rivolto anche ad un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni parlamentari (Camera dei deputati e Senato della Repubblica) designati dai rispettivi presidenti di assemblea, nonché ad un rappresentante tecnico delle Assemblies legislative regionali, designato «d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle Province autonome».

Già nei primi commenti si nota come l'intero impianto della delega necessiti di una piena funzionalità dell'organo in parola, in quanto ad esso è demandata l'acquisizione degli "elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi" (Fiorentino, 2009; Lupo, 2010). Anzi, ancor prima del varo della legge delega, già alcuni commentatori avevano individuato negli specifici compiti poi attribuiti alla Commissione, quelli che più di tutti si caratterizzavano per natura risolutiva nell'accelerare il processo di "dialogo" e confrontabilità tra i dati di bilancio dei diversi enti territoriali (Ambrosiano, Bordignon, 2009).

Dalle disposizioni istitutive si rileva dunque il ruolo centrale della Commissione, fondamentale innanzitutto per le sue caratteristiche di propedeuticità rispetto alle altre fasi di attuazione della delega, sia sotto il profilo temporale (è il primo degli organi previsti dalla legge ad entrare in funzione), sia per il suo fine di condivisione ed omogeneizzazione dei dati e delle metodologie esistenti, al fine del loro utilizzo nel progetto riformatore *in itinere*.

È opportuno, tuttavia, rimarcare la natura sostanzialmente istruttoria e preliminare dei lavori della Commissione, visto che poi i propri prodotti saranno comunque rimessi alla valutazione degli organi politici, ministeriali innanzitutto. Nondimeno, è indubbia la rilevanza del lavoro che la Commissione si appresta a svolgere, rilevanza confermata anche dalle prime fasi dei suoi lavori, nelle quali il termine per la sua attività è stato prorogato dal termine del 2009 alla prima metà del 2010, in modo da concedere un tempo congruo a quello che si annuncia un confronto affatto semplice, non tento per le posizioni degli attori in campo (i cui rapporti, al contrario, sono stati ispirati sin da subito alla massima collaborazione), quanto alla complessità intrinseca del compito assegnato.

# Profili della dirigenza pubblica nell'esperienza delle democrazie occidentali

di Pietro Falletta

## *Sommario*

1. Introduzione – 2. Formazione e status del ceto dirigenziale francese – 3. L'alta burocrazia nel modello tedesco – 4. Linee evolutive del modello dirigenziale inglese – 5. La riforma, ancora incompiuta, dell'alta dirigenza nel sistema spagnolo – 6. Il percorso del managerialismo statunitense – 7. Considerazioni conclusive: le tendenze evolutive della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali

## I.

### INTRODUZIONE

Lo studio del rapporto tra organi politici e organi amministrativi passa evidentemente per l'analisi dei caratteri professionali e dei modelli organizzativi propri della dirigenza pubblica, che costituisce il perno essenziale attorno a cui ruota, in una direzione o nell'altra, la piena attuazione dell'indirizzo politico di un paese.

Al riguardo, le riforme amministrative che puntano a migliorare la gestione della cosa pubblica ricercando il giusto equilibrio tra i due termini del predetto rapporto, intervengono costantemente proprio sul comparto della dirigenza, cui è affidato il duplice ruolo di garantire l'imparzialità dell'amministrazione rispetto al potere politico e, al contempo, di assicurare la più efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Affrontare l'analisi comparativa della dirigenza pubblica in paesi come Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti, significa porre l'accento su taluni istituti di volta in volta peculiari o caratteristici di ciascun modello che, nel corso del tempo, hanno dimostrato la loro efficacia all'interno delle rispettive realtà burocratiche.

Si cercherà, in tal senso, di dar conto degli istituti peculiari delle singole esperienze esaminate, avendo cura di isolare gli aspetti che in misura maggiore sono accostabili al nostro ordinamento in quanto già realizzati o utilmente mutuabili.

Vanno, al riguardo, svolte alcune indefettibili considerazioni che presuppongono l'analisi in chiave comparatistica dei diversi modelli esaminati.

Anzitutto, si deve prendere atto delle profonde dissonanze storiche tra i modelli continentali e quelli di stampo anglosassone; dissonanze tali da far eccepire la nota affermazione secondo cui «there exists in England no true droit administratif» (Dicey, 1915).

Al riguardo, può ancora valere, per certi versi, la tesi dell'inesistenza di un diritto amministrativo vero e proprio nei paesi anglosassoni per il fatto che anche l'azione dei pubblici poteri rimane sottoposta al diritto comune, ma una pretesa di non comparabilità tra un modello e l'altro è risultata sempre meno efficace nel corso degli ultimi decenni, in ragione di diversi fattori che hanno avvicinato le due differenti esperienze, quali l'omogenea trasformazione del ruolo dello Stato nell'ambito delle democrazie occidentali, lo sviluppo della scienza amministrativa, la nascita e il rafforzamento di relazioni ed organizzazioni internazionali.

Nell'attuale contesto, appare, quindi, imprescindibile analizzare un'esperienza tenendo conto dell'altra, al fine di comprendere od elaborare i cambiamenti in atto e quelli essenziali per il miglioramento del rapporto politica-amministrazione e del complessivo sistema amministrativo di ciascun paese.

Da ultimo, occorre pur sempre precisare che alcuni dei caratteri e degli istituti che si andranno ad analizzare all'interno degli ordinamenti stranieri non sono paragonabili ai nostri in forza di un'atavica condizione di peculiarità dei dirigenti italiani rispetto agli alti funzionari stranieri in termini di competenze, doveri e responsabilità; il che dipende da ragioni storiche ma anche eminentemente giuridiche, considerate le continue modifiche apportate negli anni, con più frequenza ed incidenza che altrove, alla normativa di riferimento.

Rimane, comunque, assai utile illustrare i tratti più peculiari dei singoli ordinamenti proprio in ragione della predetta opportunità di mettere in risalto esperienze convenientemente mutuabili.

Per ciascun ordinamento si illustrerà sinteticamente la disciplina sul reclutamento, sulla formazione e sullo status degli alti funzionari, con una particolare attenzione ai modelli di attivazione della responsabilità e di verifica dei risultati. Con riferimento al modello statunitense, si passeranno, inoltre, in rassegna le tappe fondamentali del processo di rinnovamento del sistema burocratico in senso manageriale, avvenuto nel corso degli anni '80 e '90, al fine di evidenziare gli aspetti più significativi di un percorso di riforma che ha in modo o nell'altro inciso anche sulle altre esperienze amministrative analizzate nel presente lavoro.

## 2.

### FORMAZIONE E STATUS DEL CETO DIRIGENZIALE FRANCESE

Il sistema amministrativo francese si è sempre contraddistinto per una forte e coesa burocrazia che deriva dalle omogenee caratteristiche sociali di ciascuna categoria professionale e in particolare di quelle di più elevato livello.

Il forte senso di appartenenza e l'alta professionalità dei rappresentanti della *haute fonction publique* hanno, in particolare, permesso ai funzionari francesi formatisi presso l'Ena (École Nationale d'Administration) e presso le *Écoles techniques* di stabilire un rapporto di indipendenza e, in talune circostanze, financo di supplenza, rispetto agli organi politici (Gualmini, 1993).

L'attuale regime giuridico della funzione pubblica è disciplinato in parte dalla giurisprudenza, in parte da atti normativi. Nel secondo caso, occorre distinguere tra *statuts in-*

*dépendants*, propri di ciascuna categoria professionale, e uno *statut général législatif*, che si compone, a sua volta, di quattro leggi e di numerosi decreti applicativi.

Lo statuto, che contiene una disciplina assai più ampia e complessa di quella del precedente *statut général* del 1959, si compone di quattro titoli, ciascuno formato dagli accennati testi legislativi succedutisi a pochi mesi di distanza.

Il titolo I è intitolato *Droits et obligations des fonctionnaires* e raggruppa le disposizioni della *loi du 13 juillet 1983*, n. 83-634, valide sia per i funzionari dello Stato che per quelli delle collettività territoriali. Il titolo II riguarda la funzione pubblica dello Stato e risulta dalla *loi du 11 janvier 1984*, n. 84-16, mentre il titolo III si applica ai funzionari delle collettività territoriali e deriva dalla *loi du 26 janvier 1984*, n. 84-53. Infine, il titolo IV concerne la *fonction publique hospitalière*, ed è contenuto nella *loi du 9 janvier 1986*, n. 86-33.

Ad integrare il quadro concorrono gli *statuts particuliers*, adottati con *décret* del *Conseil d'État*, che fissano, per ciascun corpo o impiego, le modalità di applicazione dello statuto generale. In particolare, gli statuti particolari stabiliscono le modalità di reclutamento dei funzionari nei corpi, la loro classificazione in una determinata categoria, le regole di avanzamento e di promozione al grado superiore e le garanzie in materia disciplinare. Essi completano inoltre i principi dello statuto generale e li adattano alle particolarità di ciascun corpo.

Analizzando specificamente le norme sulla carriera, occorre, anzitutto, distinguere i *grades*, ossia i titoli che attribuiscono al titolare la vocazione a occupare uno degli *emplois* (posti) corrispondenti, e i *corps*, vale a dire i corpi professionali di funzionari, che comprendono uno o più gradi e sono classificati, secondo il livello di reclutamento, in categorie.

La nozione di *corps* è quella che domina oggi la struttura della funzione pubblica statale, avendo soppiantato quella di *cadres*, per lungo tempo dominante.

I funzionari sono, quindi, essenzialmente raggruppati in *corps* che la *loi* n. 84-16, all'art. 29, definisce come «comprendenti i funzionari sottomessi allo stesso statuto particolare e con la vocazione agli stessi *grades*».

Il *grade*, a sua volta, è definito dall'art. 12 della *loi* n. 83-634 come «il titolo che conferisce al suo titolare la vocazione ad occupare uno degli *emplois* che ad esso corrispondono».

In altri termini, vi è un preciso rapporto tra *corps*, *grades* e *emplois*: per ciascun corpo, il numero dei *grades* istituiti è in relazione alla differenziazione e alla gerarchia degli *emplois*, ossia dei posti a disposizione; possono esistere, ad esempio, dei *corps* che comprendono un solo *grade*, come quello dei professori universitari o degli amministratori civili, con più *emplois* corrispondenti.

I *corps* sono, infine, classificati in categorie corrispondenti alla natura dei posti e, correlativamente, al genere e al livello di qualificazione professionale dei funzionari.

Sin dallo statuto del 1946, si distinguono quattro categorie, che corrispondono rispettivamente: la categoria A, ai vecchi *cadres supérieurs* (posti di concetto e direzione), la categoria B ai vecchi *cadres principaux* (posti d'applicazione), le categorie C e D agli antichi *cadres d'exécution*. Le conseguenze pratiche della predetta classificazione riguardano essenzialmente il reclutamento dei funzionari ed il livello retributivo.

All'interno dei corpi professionali, va messa in risalto la netta distinzione tra i "grandi corpi", tecnici (*Corps des mines e Corps des ponts et chaussées*) o amministrativi (Ispettorato delle finanze, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Corpo diplomatico, Corpo prefettizio) – che costituiscono le sedi privilegiate in cui vengono collocati gli alti burocrati formati dall'Ena – e l'insieme dei corpi professionali specifici (circa 1.800, per esempio insegnanti, poliziotti, ecc.), che raggruppano il personale all'interno delle quattro categorie occupazionali sopra accennate.

I grandi corpi, caratterizzati da una granitica compattezza, costituiscono delle "riserve" da cui attingono i governi per la gestione e, in molti casi, per la stessa definizione dell'indirizzo politico dello Stato e degli altri organismi pubblici (De Forges, 1994).

Il ruolo dei grandi corpi è certamente preponderante nel sistema amministrativo francese, sin tanto da occupare, con una certa frequenza, spazi riservati di regola alle istituzioni politiche. A titolo esemplificativo, basti citare il governo Jospin che, nel corso della legislatura 1997-2002, era composto da nove ministri provenienti dall'Ena, oltre allo stesso primo ministro che aveva fatto parte del corpo diplomatico.

L'elevato elitarismo dei grandi corpi e, più in generale, della classe dirigente formata dall'Ena, ha suscitato non poche critiche sia dal basso, ossia dai cittadini, che lamentano una certa distanza dalla gestione della cosa pubblica, sia dall'alto, ovvero dal potere politico, che ha lanciato a più riprese attacchi assai aspri contro le strutture oligarchiche dei funzionari pubblici (Kesler, 1985).

Al fine di arginare la solida chiusura del ceto dirigenziale, si è cercato di intervenire soprattutto sui sistemi di entrata sia nell'Ena che nei grandi corpi, introducendo formule più democratiche e aperte di accesso.

Al riguardo, la coalizione composta da socialisti e comunisti approvò nel 1983 una legge che prevedeva una terza via di accesso all'Ena, oltre a quelle tradizionali riservate, una, ai titolari di un diploma secondario di secondo ciclo dell'insegnamento superiore con meno di 26 anni, e, l'altra, al personale interno alla pubblica amministrazione con meno di 36 anni e con almeno 5 anni di anzianità. Si istituiva, in particolare, un concorso speciale riservato ad amministratori locali ed a rappresentanti di gruppi d'interesse (sindacati, associazioni) allo scopo di rendere più democratiche le élite burocratiche; tale tentativo, fallito dopo poco tempo anche a seguito di un deciso intervento del *Conseil Constitutionnel*, è stato ripreso dal governo Jospin negli anni '90 ed ampliato in favore di tutte le persone di età inferiore ai 40 anni con una certa esperienza lavorativa pubblica o privata, ma ha avuto sin qui un assai limitato successo anche all'interno dei possibili aspiranti ai pubblici uffici.

Anche l'accesso ai grandi corpi ha conosciuto, come detto, un tentativo di apertura in favore di personale diverso da quello inquadrato nei ranghi dell'amministrazione.

Va chiarito, preliminarmente, che l'accesso agli impieghi pubblici per le qualifiche medio-basse avviene sempre tramite i concorsi, in prevalenza organizzati centralmente, che consentono di inquadrare il personale nei corpi professionali (insegnanti, poliziotti, ecc.), ognuno con una propria struttura salariale e il cui status si protrae per tutta la vita lavorativa, con avanzamenti perlopiù basati sull'anzianità di servizio.

Diversamente, per quanto attiene agli alti incarichi dirigenziali, gli accessi sono gestiti, come detto, tramite i canali forniti dall'Ena e dal Politecnico i cui allievi, in dipendenza del punteggio acquisito, vengono direttamente immessi nei grandi corpi.

È prevista tuttavia la possibilità di nomina da parte del governo di personale esterno alla pubblica amministrazione, in deroga al principio concorsuale, in modo da assicurare una riserva più strettamente fiduciaria agli organi politici, che sia in grado di ridimensionare l'influenza preponderante delle élite burocratiche provenienti dall'Ena.

È il meccanismo del *tout extérieur*, esteso anche a tutti i corpi provenienti dalla stessa Ena, e che consente di reclutare alti funzionari senza un previo concorso pubblico.

In termini generali, l'art. 6, titolo I, dello statuto generale ammette in tre casi il ricorso a personale esterno all'amministrazione, ossia: per la costituzione iniziale di un nuovo *corps*; per la nomina discrezionale agli *emplois supérieurs*; per i funzionari delle categorie C e D laddove lo prevedano gli statuti particolari.

Evidentemente, il sistema di chiamata esterna non è rimasto esente da critiche in quanto si espone al forte rischio di favorire, ai fini dell'accesso, soprattutto agli *emplois supérieurs*, criteri di appartenenza politica a quelli di competenza, svilendo i tradizionali caratteri di preparazione e di indipendenza degli alti funzionari francesi.

Risultano, per questo, più incoraggiate e diffuse le forme di mobilità del personale, sia verso l'interno che verso l'esterno.

Ci si riferisce, anzitutto, al noto fenomeno del *pantouflage*, ossia al passaggio, nei primi dieci anni di carriera, dal settore pubblico a quello privato, e al successivo rientro nel posto di lavoro originario. Al riguardo, molti allievi dell'Ena preferiscono transitare nel settore privato ancor prima della fine dei loro studi, mettendo a dura prova la tradizionale resistenza francese alla "americanizzazione della vita economica".

Esistono, poi, altri meccanismi di mobilità che consentono di mantenere l'appartenenza ai Corpi nonostante l'assunzione di incarichi al di fuori dell'amministrazione, ossia il distacco, la messa a disposizione, il fuori ruolo e il soprannumero.

Sono, inoltre, previsti dallo statuto dei meccanismi di avanzamento, di due tipi, in particolare: avanzamento gerarchico o di grado, che comporta il passaggio ad un *emploi supérieur*, e avanzamento d'*échelon*, che si traduce in un semplice adeguamento del trattamento economico.

Passando all'analisi delle disposizioni che regolano nello specifico lo "status dirigenziale", giova rilevare, anzitutto, l'assenza di una normativa organica sui poteri dei funzionari di livello più elevato. Le norme su diritti, doveri e responsabilità dei *fonctionnaires* sono ricavabili, come sopra accennato, dall'interazione tra lo statuto generale e gli *statuts particuliers*, dettati per specifiche categorie e corpi di funzionari.

Con riferimento ai diritti e alle libertà dei funzionari, va ricordata, anzitutto, la stabilità dell'impiego, che vale per tutti i funzionari, ivi compresi quelli di livello superiore. Tuttavia, risultano revocabili gli incarichi dirigenziali rimessi «à la decision du Gouvernement» (art. 25 dello *Statut*, titolo II) e affidati senza concorso a personale esterno all'amministrazione, nei modi sopra precisati. In altri termini, l'attribuzione dell'*emploi supérieur* non riconosce ai soggetti esterni all'amministrazione lo status di veri e propri funzionari, e quindi non si applica loro lo statuto della *fonction publique*.

Tra gli altri diritti riconosciuti dallo statuto generale della *fonction publique*, va ricordata la libertà di opinione, anche politica, che va esercitata in armonia con i doveri di neutralità, di discrezione e di obbedienza. Evidentemente, occorre distinguere il caso particolare dei titolari di *emplois supérieurs*, nei confronti dei quali le autorità gerarchica-

mente superiori possono disporre di un ampio potere discrezionale, anche di revoca della funzione, in relazione alle opinioni, soprattutto politiche, da loro espresse.

Con riferimento ai doveri, la codificazione francese è molto dettagliata ed articolata, ad esempio in merito agli obblighi di riservatezza, ove si distingue *l'obligation de secret professionnel*, *l'obligation de discrétion professionnelle* e *l'obligation de réserve* (Bandet, 2004).

*Obligation de secret professionnel* riguarda i fatti la cui conoscenza è riservata a determinate persone o che costituiscono un segreto in virtù della loro natura o delle conseguenze dannose che potrebbero derivare dalla loro divulgazione.

I funzionari devono, comunque, dimostrare assoluta *discrétion professionnelle* per tutti i fatti, le informazioni o i documenti di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

Infine, *l'obligation de réserve* costituisce un limite alla libertà d'opinione in quanto concerne l'espressione delle opinioni personali del funzionario, e in particolare il modo in cui queste sono espresse.

Tra gli altri doveri, occorre distinguere l'obbligo di *neutralità* – inteso come non condizionamento nell'esercizio dei propri compiti da convinzioni o appartenenze politiche o religiose – da quello di *impartialité*, che consiste nello svolgimento libero da qualsivoglia interesse privato dell'attività di supporto agli organi politici. Va citato, infine, l'obbligo di *désintéressement* (art. 25, titolo I, dello statuto) secondo cui è vietato al funzionario avere un interesse rilevante su attività connesse al proprio servizio che possano comprometterne l'indipendenza.

Sotto il profilo delle responsabilità dirigenziale, il sistema francese non si è mai caratterizzato per una rigorosa verifica dei risultati raggiunti: erano previsti alcuni strumenti di ricerca della funzionalità – introdotti dalla circolare Juppé del 1995 (Eymeri, 2001) – per la rilevazione dei costi degli uffici e la valutazione delle capacità gestionali e manageriali dei funzionari. Si trattava, quindi, di una responsabilità collegata all'uso delle risorse assegnate all'ufficio, e non ai risultati raggiunti e alla loro congruenza con gli obiettivi fissati (Merloni, 2006).

Il sistema di valutazione ha subito una radicale riforma a partire dal 2006, con l'introduzione di un più ampio *Results-oriented budgeting*.

Al riguardo, ciascun dipartimento è tenuto a fissare i propri obiettivi, in attuazione delle politiche, dei programmi e delle azioni definite dal governo. I direttori centrali coordinano i programmi e sono assistiti da *budget manager* che si occupano della sostenibilità finanziaria.

La valutazione delle prestazioni dirigenziali avviene con cadenza annuale; il ministro competente valuta i direttori centrali i quali valutano, a loro volta, i dirigenti del proprio dipartimento. Sempre ai fini valutativi, è stato sperimentato, da ultimo, all'interno di sei ministeri un sistema di Prp (*Performance-related pay*), che comporta l'adozione di sistemi retributivi collegati alla valutazione delle prestazioni. Si tratta, com'è noto, di un modello di *performance budgeting*, nato negli anni '80 e '90 nei paesi anglosassoni in modo da orientare l'azione dei dirigenti verso il perseguimento di più elevati standard manageriali (Ingraham, Rosenbloom, 1993).

La valutazione delle prestazioni dei direttori centrali avviene in base a tre parametri, ossia: i risultati individuali, attestati da indicatori qualitativi, sia di *output* che di *outcome*;

la qualità delle attività svolte dal dipartimento di appartenenza; la valutazione delle condizioni ambientali ed organizzative esogene.

Il ministro competente, supportato da un comitato per le remunerazioni, provvede alla valutazione complessiva, rimuovendo, in caso di prestazioni insoddisfacenti, l'incarico di direzione centrale.

Con riferimento alla responsabilità dei funzionari pubblici nei confronti dei cittadini, va senz'altro messo in evidenza l'intervento del *Conseil d'État*, che tende a riconoscere una responsabilità amministrativa diretta ed "oggettivizzata", ben lontana dai criteri privatistici, e tutta protesa a favorire il danneggiato. In quest'ottica, pur distinguendosi tra *faute personnelle* e *faute de service*, si afferma prevalentemente l'impossibilità, se non l'inutilità, di individuare la colpa di un singolo funzionario all'interno dell'azione amministrativa; di distinguere, cioè, fra *faute "de" service*, imputabile al funzionario, e *faute "du" service*, imputabile invece all'amministrazione.

Quanto alla responsabilità disciplinare, la tendenza generale del sistema è di *juridictionnaliser* l'attivazione della responsabilità, attraverso la previsione di talune regole procedurali e di una forma di repressione di tipo giurisdizionale. Va evidenziato che lo statuto non prevede una precisa tipizzazione dei fatti che possono determinare la responsabilità del funzionario, che è rimessa alla discrezionalità del superiore gerarchico, com'è ovvio pienamente verificabile in sede giurisdizionale. Come accennato, le garanzie di tutela del funzionario risiedono nella previsione di una rigorosa procedimentalizzazione dell'accertamento della responsabilità. Queste regole procedurali – che prevedono, tra l'altro, l'intervento di commissioni amministrative paritarie, in veste di organo consultivo, e del consiglio superiore della funzione pubblica, quale organo superiore di ricorso – limitano fortemente la predetta discrezionalità del capo gerarchico, assicurando la terzietà e l'imparzialità del giudizio.

Passando alla disciplina delle incompatibilità, la normativa francese si riferisce soprattutto al rapporto tra impiego pubblico e privato. A meno di ottenere una deroga con *décret* del *Conseil d'État*, è fissato un divieto di esercitare a titolo professionale un'attività privata lucrativa di qualsiasi natura. Per i funzionari in disponibilità o che hanno cessato il rapporto di impiego, lo statuto rinvia a un *décret en Conseil d'État* per l'individuazione delle attività private che, *en raison de leur nature*, questi soggetti non possono esercitare. Il decreto attuativo ha affidato il controllo sul rispetto del predetto divieto ad apposite *commissions de déontologie*, che hanno precisato, tra l'altro, che le cause di incompatibilità riguardano solo le "uscite" dalla *fonction publique* e non le "entrate", cioè i passaggi dal settore privato a quello pubblico.

In via conclusiva, può ritenersi che il sistema dirigenziale francese si caratterizzi per una forte componente gerarchica tra le categorie e i gradi, e per una grande incidenza del sistema di reclutamento e del conseguente status dell'alto funzionario pubblico sui rapporti interni all'amministrazione ed esterni con gli organi politici.

Rispetto a questi ultimi, in particolare, va evidenziata una spiccata "commistione di classe" che lascia alquanto sfocati i confini tra organi che dettano l'indirizzo politico-amministrativo e organi che devono darne attuazione.

Quanto alle tendenze riscontrabili da ultimo, occorre rilevare soprattutto il processo di *déconcentration*, ossia di trasferimento di funzioni dai livelli di governo centrali a quelli periferici, che risponde essenzialmente ad un duplice intento.

Anzitutto, si vuole rafforzare l'efficienza e la funzionalità dell'azione pubblica attraverso un consistente sgravio dei compiti statali e l'avvicinamento dell'amministrazione ai cittadini. È inevitabile la consonanza con il fenomeno di devoluzione ed attribuzione delle funzioni amministrative verso le amministrazioni periferiche avviato nel nostro paese alla fine degli anni '90 e sfociato nel 2001 nella modifica del titolo V, parte seconda della Costituzione, con l'attribuzione della generalità delle funzioni ai Comuni e l'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Risulta, invece, peculiare dell'esperienza francese la seconda delle due ragioni legate al processo di *déconcentration*, ossia l'intento di consolidare il ruolo degli alti funzionari rispetto ai vertici politici. Il gran numero di funzionari pubblici collocati presso le amministrazioni periferiche consente, infatti, di marcare il ruolo di controllo, più che di semplice collaborazione, dell'alta dirigenza sugli organi politici, pur nel rispetto del principio di responsabilità ministeriale.

A bilanciare il mantenimento delle tradizionali condizioni di indipendenza degli alti dirigenti nei confronti dei vertici politici intervengono le sopra accennate tendenze ad un nuovo paradigma manageriale pubblico, che consiste nel rafforzamento dei livelli di *accountability* del dirigente, attraverso l'introduzione di sistemi formali di valutazione delle prestazioni e di meccanismi retributivi premianti.

### 3.

#### L'ALTA BUROCRAZIA NEL MODELLO TEDESCO

Anche in Germania la burocrazia è strutturata all'interno di un sistema "di carriera", con alcune importanti differenze, tuttavia, rispetto al modello francese.

Anzitutto, il reclutamento del personale avviene prevalentemente a livello decentrato, il che spiega, in un primo senso, il basso spirito di corpo della dirigenza tedesca. Al riguardo, le amministrazioni statali e quelle periferiche disciplinano distinte modalità di selezione dei funzionari, nonostante l'omogenea prevalenza del concorso pubblico.

I funzionari dell'amministrazione federale (*Beamten*) – che vanno distinti dagli impiegati (*Angestellten*) e dagli operai (*Arbeiter*) legati da rapporti di diritto privato – sono distribuiti in quattro carriere, cui si accede in virtù del possesso di titoli di studio. La categoria più elevata è quella dirigenziale (*höherer Dienst*) all'interno della quale esiste una distinzione tra gli "ordinari" livelli superiori della categoria A (da A13 ad A16), da un lato, e i tre livelli di categoria B (B6, B9, B11), corrispondenti ai posti di *Ministerialdirigent*, di *Ministerialdirektor* e di *Staatssekretär*. Questi ultimi sono i segretari generali dei ministeri e costituiscono il vertice della gerarchia amministrativa, al di sopra dei direttori generali, dei dirigenti e dei capisezione che possono considerarsi come funzionari politici (*politische Beamten*) in quanto di nomina fiduciaria e molto vicini agli organi che definiscono l'indirizzo politico.

I *Beamten* progrediscono attraverso procedure di selezione affidate ai dirigenti amministrativi e ai dirigenti politici e sottoposte all'assenso del sottosegretario di Stato e all'approvazione formale del governo. Tali valutazioni si tengono annualmente e tengono conto delle previsioni di bilancio sulle dotazioni organiche dei posti per ciascun livello.

Esiste, quindi, una progressione di carriera che avviene, tuttavia, solo in caso di vacanza del posto superiore.

Oltre alla carriera interna, anche in Germania sono previste forme di accesso esterno alla *haute fonction publique*. Al riguardo, i vertici politici possono mettere a riposo personale interno non gradito e procedere alla nomina fiduciaria di sostituiti (*Seiteneinsteiger*) per un periodo di tempo limitato.

Un'altra differenza rilevante rispetto al modello francese – anch'essa assai incidente sullo scarso spirito di corpo della burocrazia tedesca – è l'assenza, come in Italia e in Spagna, di un percorso unificato di alta formazione per i funzionari. La formazione – che, tuttavia, si sviluppa tradizionalmente nelle scuole e nei collegi gestiti a livello regionale – può anche aver luogo a livello centrale nella Scuola federale per il pubblico impiego, istituita nel 1969 sulla base del britannico Civil Service College, e nella Scuola di specializzazione in scienze amministrative di Speyer fondata nel 1949 e cofinanziata dalle Regioni e dal governo federale (Derlien, 1996).

La tradizionale provenienza dalle facoltà di diritto dei funzionari pubblici, si è, inoltre, via via ridimensionata in favore di laureati in economia e in scienze sociali così determinando una maggiore specializzazione tecnica dei dirigenti tedeschi.

Passando alle norme sullo status dei dirigenti tedeschi, giova rilevare, anzitutto, la distinzione tra compiti e poteri amministrativi che sono attribuiti agli uffici e da disposizioni legislative e regolamentari e il versante “personale” del funzionario, relativo alle regole di stato giuridico che ne disciplinano il rapporto di servizio, con connotazioni del tutto speciali rispetto all'ordinario rapporto di lavoro. La specificità delle mansioni dell'alto funzionario si potrà ricavare, quindi, solo dalla lettura dei compiti che gli sono affidati in quanto titolare di un determinato ufficio.

Come in Francia, sono previste numerose disposizioni legislative e regolamentari che dettagliano lo statuto del funzionario pubblico.

Anche in Germania, è riconosciuta la stabilità del rapporto lavorativo, anche se, mentre in Francia la stabilità afferisce alla carriera e al grado raggiunto, e non al posto, in Germania è il posto ad essere assegnato non solo a tempo indeterminato, ma anche con un affidamento a vita (sempre che non sia il funzionario ad indirizzarsi verso un nuovo posto). Peraltro, in Germania il rapporto di lavoro a vita (il *Lebenszeitprinzip*) – che arretra naturalmente in caso di grave responsabilità disciplinare – è considerato espressamente una condizione di indipendenza e di imparzialità personali del funzionario, tanto che i tentativi di individuare incarichi a tempo determinato – fatti salvi gli incarichi di stretta natura fiduciaria, vale a dire i *Seiteneinsteiger* – sono stati considerati in contrasto con la Costituzione federale.

La legislazione tedesca risulta particolarmente ricca anche con riferimento ai doveri dei funzionari pubblici.

Vanno, in particolare, citati alcuni specifici doveri che rispondono ai principi di *Unparteilichkeit* – che sembra riassumere sia la neutralità che l'imparzialità della tradizione francese – di *Verfassungstreue* (fedeltà ai valori costituzionali) e di *politische Treuepflicht* (lealtà verso il governo), affermata, quest'ultima, solo per i *politische Beamten*. In tutti gli altri casi, il funzionario tedesco è e deve apparire come non influenzato da appartenenze politiche; egli ha la libertà di appartenere a un partito politico ma, in questo caso, ha l'ob-

bligo di mantenere la discrezione e la moderazione che risultano dalla sua posizione nei confronti della collettività, e dal riguardo dei doveri del suo incarico. Durante l'orario di servizio, è inoltre richiesta la moderazione assoluta: non è consentito ad esempio dimostrare l'appartenenza ad un gruppo politico tramite evidenti segni distintivi o dimostrare condizionamenti da appartenenze religiose o sindacali (di qui l'esplicito divieto di sciopero, collegato anche al principio di integralità del rapporto), o dagli interessi di volta in volta coinvolti nell'attività amministrativa.

Nel campo delle incompatibilità, lo statuto tedesco distingue tra incompatibilità assolute e relative. Queste ultime sono rimesse ad una valutazione tendenzialmente discrezionale dell'organo politico o degli organi amministrativi gerarchicamente superiori, e possono essere superate con una specifica autorizzazione (per alcuni tipi di attività remunerate), o con una mera comunicazione da parte del funzionario; le incompatibilità assolute sono, invece, fissate dalla legge che vieta in termini assoluti lo svolgimento dell'attività secondaria o dell'incarico pubblico in caso di contestuali cariche politiche o impieghi privati di una certa rilevanza.

Una particolare attenzione viene posta anche per i dirigenti in pensione. Questi, per una durata di 5 anni (3, se al momento dell'entrata in pensione hanno compiuto 65 anni) devono segnalare qualsiasi impiego o attività commerciale che abbia un legame con il loro incarico pubblico e che potrebbe nuocere a degli interessi d'ufficio. In quest'ultimo caso, l'attività viene vietata.

Sotto il profilo delle responsabilità, anche in Germania sono presenti strumenti di ricerca della funzionalità che ineriscono alla rilevazione dei costi degli uffici e alla valutazione delle capacità gestionali e manageriali dei titolari degli uffici. Tali strumenti, anzi, sono abbastanza estesi in virtù del doppio tavolo della responsabilità nei confronti dei vertici politici, l'uno legato più direttamente alla sfera politica, e quindi alla realizzazione dei programmi e delle azioni definite dal governo, l'altro connesso, invece, alle attività svolte dall'ufficio, in conformità ai criteri di quantità, qualità efficienza ed economicità direttamente imputabili al dirigente pubblico.

Sul piano, in particolare, dell'incidenza in Germania del fenomeno della "managerializzazione" dell'amministrazione, e quindi delle azioni volte al potenziamento delle performance della dirigenza pubblica e all'adozione dei modelli Prp, le tendenze caratterizzanti il sistema tedesco negli ultimi dieci anni sono essenzialmente due.

Anzitutto, si è assistito ad una crescita del livello di decentramento e di delega delle funzioni pubbliche ad unità organizzative periferiche.

Inoltre, sono state adottate procedure dirette a selezionare le figure professionali più adatte per ciascuna posizione (*position-based system*) attingendo sia alle risorse interne all'amministrazione, sia a manager esterni. In tal modo, è stato in parte superato il tradizionale *career-based system* – basato sull'accesso per concorso e su progressioni gerarchiche verticali di carriera – per favorire modalità di accesso diretto dall'esterno a posizioni gerarchiche avanzate e, pertanto, un ricorso al mercato privato del lavoro da parte delle pubbliche amministrazioni per la scelta di professionalità altamente e specificamente competenti.

Le due tendenze appena descritte risultano strettamente connesse, visto che l'applicazione di meccanismi di potenziamento della performance richiede, al tempo stesso, una più ampia discrezionalità manageriale e un'elevata competenza settoriale.

Tra gli altri modelli di Prp che la Germania, ancor prima della Francia, ha adottato a partire dal 1997, vanno ricordati l'articolazione delle dimensioni di valutazione della performance attraverso criteri di misurazione delle competenze e dei comportamenti; la semplificazione delle metodologie quantitative di *rating* e l'inclusione di maggiori indici qualitativi; l'adozione di quote e sbarramenti che differenziano le valutazioni.

Rimane, invece, ancora insufficiente, quale strumento di potenziamento della performance, la struttura retributiva dei dirigenti pubblici, fortemente ancorata alla retribuzione di base fissa.

Basti pensare che la retribuzione accessoria collegata ai risultati solo di recente è stata innalzata all'8% dell'importo complessivo della retribuzione dirigenziale, mentre la voce fissa è pari al 92%.

Quanto, infine, alla responsabilità amministrativa nei confronti dei cittadini, si è assistito al graduale trasferimento della responsabilità personale del funzionario – tipica dell'epoca prussiana – allo Stato, con azione di regresso di quest'ultimo nei confronti del primo nei casi di "intenzione dolosa o grave negligenza". Va precisato che l'amministrazione tedesca provvede all'assolvimento di diversi servizi pubblici in regime di diritto privato; pertanto, la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale è quella tipica del diritto civile, anche con riferimento al funzionario pubblico (Karpen, 1994).

#### 4.

#### LINEE EVOLUTIVE DEL MODELLO DIRIGENZIALE INGLESE

In via generale, va rilevato che a tutt'oggi nel Regno Unito – salva l'approvazione del progetto di legge di riforma del *Civil Service* presentata dal governo Brown, e attualmente in fase di discussione in Parlamento – non esiste una definizione giuridica della figura del *civil servant*, così come manca una disciplina organica dello stato giuridico, dei doveri e dei diritti dei funzionari pubblici.

L'intera materia è dunque regolata *by a pragmatic mixture* di *common law*, *statute* e *prerogative* del governo (in particolare, come si vedrà *infra*, dai cosiddetti *Orders in Council*) (Alder, 2005).

Sempre in via generale, merita ricordare che, a partire degli anni '80, su impulso del governo Thatcher, il sistema dell'amministrazione britannica è stato oggetto di un profondo processo riformatore. Le direttrici lungo le quali si è dipanata questa riforma della pubblica amministrazione sono sostanzialmente due: *privatizing* e *downsizing*. Da un alto, veniva attuata una politica di drastica ridimensionamento del personale del pubblico impiego che, tra il 1983 e il 1988, scendeva da 732.000 a 590.000 unità. Dall'altro, tutte le funzioni governative sono state sottoposte ad attenta revisione al fine di individuare quelle suscettibili di esternalizzazione.

A partire dal 1988, infatti, una parte significativa dei servizi pubblici, fino a quel momento erogati dalle strutture ministeriali, venivano affidati alle agenzie *Next Steps*, amministrate da *chief executive officers* direttamente responsabili nei confronti del ministro competente. Pur essendo legate all'amministrazione, queste agenzie costituiscono unità organizzative dotate di un certo grado di autonomia, cui spetta la gestione di specifiche

attività del governo centrale su mandato del ministero. Il conferimento di funzioni esecutive ad organizzazioni autonome, specializzate e governate da manager spesso provenienti dal settore privato, mirava ad incrementare il tasso di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. D'altro canto, si registrava un significativo aumento dei dirigenti ministeriali (di livello più elevato) nominati dalla politica, al fine evidente di concentrare il controllo sugli apparati pubblici in capo all'esecutivo.

Anche il successivo governo guidato da Major proseguiva nella stessa direzione intrapresa dalla Thatcher, dando ulteriore slancio al processo di esternalizzazione e riduzione del pubblico impiego. Ispirandosi alla filosofia managerialista del predecessore si continuavano ad incentivare – soprattutto nell'ambito degli incarichi direttivi – forme di impiego flessibile (come i contratti a termine), mobilità e indennità legate ai risultati ottenuti.

Risultato di questo processo riformatore, fu la ridefinizione del sistema di classificazione del personale incentrato non più (o non solo) sul criterio gerarchico, ma su quello della distinzione delle funzioni. Si rafforzava notevolmente la possibilità per i dipartimenti e le agenzie governative di reclutare personale specializzato, dotato di competenze adatte alla tipologia del servizio pubblico svolto. Questa tendenza al decentramento del reclutamento e alla ricerca di competenze specialistiche si è poi protratta anche durante i successivi governi laburisti.

Attualmente, i principi generali in materia di reclutamento dei funzionari pubblici sono contenuti nel *Civil Service Order in Council* (che, si ricorda, è un atto governativo avente però rango di fonte primaria) approvato nel 1995, e poi oggetto di successive modificazioni (l'ultimo *amendment* è del 2008). Per tutto ciò che riguarda la selezione dei *civil servants*, fondamentale è il ruolo svolto dalla *Civil Service Commission*, avente il compito di monitorare il processo di reclutamento e di garantire il mantenimento da parte delle Amministrazioni di elevati standard qualitativi. I *Civil Service Commissioners* sono nominati direttamente dalla Corona sulla base dell'*advice* del primo ministro: ciò nonostante, essi godono di piena indipendenza nei confronti dei membri del governo.

Alla commissione spetta, tra l'altro, la redazione e la pubblicazione del *Recruitment Code*, mediante il quale si forniscono le indicazioni volte a favorire la piena attuazione del principio generale – a sua volta sancito dal citato *Civil Service Order in Council* – che informa il sistema di reclutamento del pubblico impiego britannico, secondo cui, salvo eccezioni, la selezione deve avvenire sulla base del merito e di una *fair and open competition*. I casi di esclusione dall'operatività di tale principio riguardano coloro che sono nominati direttamente dalla Corona o da un ministro (*special advisers*) fermo restando in quest'ultimo caso, che la durata dell'incarico non può estendersi *beyond the end of an Administration*. Il *Recruitment code* (nella sua ultima versione) precisa che il requisito del merito impone la scelta *of the best available person*, individuate di volta in volta sulla base delle competenze necessarie allo svolgimento del lavoro richiesto. Per *fair and open competition* s'intende invece una procedura di selezione ispirata ai criteri dell'oggettività, dell'imparzialità (*fair*) nonché della massima trasparenza e pubblicità riguardo sia il tipo di lavoro che le modalità di svolgimento delle procedure stesse (*open*).

Con riferimento agli incarichi dirigenziali apicali (*Senior Appointments*) si verifica preliminarmente l'esistenza dei profili richiesti all'interno della struttura: in tal caso la pro-

mozione “degli interni” è gestita da una apposita commissione interministeriale (*Senior Appointments Selection Committee*). Quando invece manchino all’interno delle strutture dipartimentali le specifiche competenze richieste, si procede all’indizione di un apposito bando rivolto agli esterni. Da notare che, per effetto di uno specifico *Amendment* del 2008, non occorre più la specifica approvazione dell’*Appointment* da parte della *Civil Service Commission*.

Per quanto riguarda la formazione dei funzionari, nel Regno Unito si è sempre privilegiata l’istruzione professionale di tipo “interno”, mentre scarso successo hanno avuto scuole di alta formazione simili all’Ena francese, verso le quali vi è stato sempre un approccio cauto, se non scettico.

Con riferimento allo status del funzionario pubblico britannico, occorre anzitutto rilevare che non è codificato il principio della stabilità del rapporto, essendosi anzi affermato *by common law* il principio opposto della revocabilità del rapporto di impiego *at the pleasure of the Crown*, e cioè in sostanza cioè a discrezione del governo. Il *civil servant*, infatti, è formalmente alle dirette dipendenze della Corona, tanto che è assai dubbia la stessa possibilità di “contrattualizzare” il rapporto di lavoro che intercorre tra essi (ma in senso contrario si veda la decisione *R. v Lord Chancellor’s Department ex Parte Nangle*, 1992).

La stabilità si è però affermata in via di fatto e per effetto della tutela giurisdizionale contro l’indebito licenziamento, anche se si dubita sul valore vincolante, per le amministrazioni, delle decisioni di reintegrazione del *civil servant* nel posto di lavoro (Ferrari, 1997).

La garanzia della stabilità è ancora minore per i *senior civil servants*, mentre gli *special advisers* sono rimovibili a discrezione del ministro, *without notice and without giving reasons*. D’altro canto, agli alti funzionari è stato riconosciuto il più ampio godimento dei diritti sindacali, in tal modo estendendo ai *civil servants* i diritti riconosciuti dalla *social and labour legislation* a tutti gli *employees* del settore privato.

Per quanto riguarda invece i doveri e gli obblighi che incombono sui *civil servants*, in mancanza – come già accennato – di un’apposita disciplina di rango legislativo, occorre far riferimento principalmente ai codici di condotta redatti dal governo, ed in particolare al *Civil Service Code* (Csc), valevole per ogni categoria di funzionario pubblico. Il Csc stabilisce il dovere del funzionario di svolgere le proprie funzioni con *dedication and commitment* al *Civil Service* e ai suoi *core values*, ossia: integrità, onestà, obiettività e imparzialità. A ciascuno dei valori appena citati corrisponde un elenco molto minuzioso di ciò che il funzionario *deve e non deve fare*.

Da notare che l’imparzialità va intesa anche come *political impartiality*, nel senso che il *civil servant* è tenuto a servire tutti i governi – a prescindere cioè dal loro colore politico – sempre con la stessa dedizione, onestà e integrità, in modo da preservare *the confidence of Ministers* di turno, ma dando prova, allo stesso tempo, di poter fare lo stesso con i governi futuri. Da tale *political impartiality* discendono inoltre ampie restrizioni ai diritti politici dei funzionari, i quali non possono appartenere a partiti politici, candidarsi alle elezioni, ecc. In ogni caso, gli è precluso agire sulla base di indicazioni di partito, o comunque sulla base delle proprie personali convinzioni politiche. Ciò non vale per gli *special advisers*, dato che questi, come già osservato, sono preposti a compiti di sostegno, anche politicamente orientato, nella definizione dell’indirizzo politico del governo in carica.

Per ciò che concerne il profilo della responsabilità, il modello amministrativo britannico si fonda sulla classica dottrina della *ministerial responsibility*, secondo la quale solo i ministri sono responsabili, per la gestione dei loro dipartimenti, nei confronti del Parlamento. Ciò significa che i *civil servants* non hanno invece alcuna responsabilità verso il (né possono essere chiamati a rispondere dal) Parlamento, in quanto si presume che essi agiscano sempre sulla base delle indicazioni o delle direttive del ministro.

Da ciò deriva, per esempio, che senza il consenso dei ministri i funzionari non possono presentarsi dinanzi alle commissioni parlamentari d'inchiesta e rispondere a domande che sono o sembrano dirette a stabilire la responsabilità loro o di altri funzionari chiamati in causa individualmente.

Il dogma della *ministerial responsibility* – secondo cui, in definitiva, i *civil servants* sono responsabili nei confronti dei ministri e questi nei confronti dell'assemblea rappresentativa – è stato tuttavia messo fortemente in discussione negli ultimi anni due decenni, in considerazione dell'evoluzione che ha interessato l'organizzazione amministrativa britannica. In particolare, la rapida diffusione delle *Next Steps* (dette anche *Executive Government Agencies*) ha evidenziato tutti i limiti della dottrina classica della responsabilità. Trattandosi, come accennato in precedenza, di strutture dotate di una certa autonomia operativa e finanziaria, sottratte per quanto possibile al controllo *day by day* del governo, ci si è chiesti se almeno i *chief executives* fossero direttamente *accountable* davanti al Parlamento, senza la mediazione del ministro.

Più in generale, alcune commissioni parlamentari o altri organismi investigativi hanno messo in evidenza il fatto che, praticamente, in molti casi i *civil servants* agiscono indipendentemente dalle *instructions* dei ministri, i quali si limitano tutt'al più a ratificare l'operato in un momento successivo. In ipotesi del genere i ministri si sono talvolta mostrati restii ad assumersi la responsabilità di atti o omissioni avvenuti a loro insaputa e dunque imputabili esclusivamente ai funzionari.

Tuttavia, il governo si è mostrato tendenzialmente favorevole a preservare – anche in questi casi – il sistema del doppio passaggio, in base al quale il *chief executive* dell'Agenzia risponde al ministro e questi a sua volta risponderà al Parlamento.

D'altro canto, i ministri hanno cercato di attenuare il principio che li vuole responsabili per tutto ciò che viene fatto dai dipartimenti di propria competenza, valorizzando una duplice distinzione di carattere concettuale: quella tra *policy mistakes* e *operational errors*, da un lato, e quella tra *responsibility* e *accountability*, dall'altro. Per effetto della prima, i ministri risponderebbero soltanto delle scelte politiche di fondo da essi compiute e non invece dell'attività tecnicamente necessaria ad implementare le scelte suddette. Si tratta tuttavia di una dicotomia dai contorni piuttosto vaghi ed incerti, in quanto fondata su due aspetti che in realtà sono inestricabilmente connessi e interdipendenti. In tal modo, inoltre, l'area della responsabilità ministeriale risulterebbe eccessivamente ridotta, senza contare che spetterebbe sostanzialmente al ministro stesso stabilire cosa è *policy* e cosa invece è *operation*.

Maggiore successo ha invece riscosso la distinzione tra *responsibility* e *accountability*. Secondo quanto stabilito nell'*Armstrong Memorandum* del 1985, con la prima (*accountability*) si intende il dovere del ministro di rispondere in Parlamento, cioè di «spiegare l'esercizio dei propri poteri e doveri e di dare conto di cosa viene fatto da lui nella sua qua-

lità di ministro o dal suo dipartimento». Con la seconda (*responsibility*) si intende il «coinvolgimento personale e diretto in una azione o decisione, in un senso che implica un personale riconoscimento o biasimo».

Come è stato osservato, «sulla scorta di una simile distinzione, è possibile riscontrare la diversa posizione del ministro rispetto a quella del funzionario (per le azioni da questo compiute e per gli atti adottati nell'esecuzione della decisione del ministro): la prima si avvicinerrebbe alla responsabilità solo politica che oggi ricade in Italia sugli organi politici (davanti alle assemblee elettive o al corpo elettorale), la seconda alla piena responsabilità, anche amministrativa, del nostro dirigente per tutti gli atti (di ben diversa ampiezza) affidati alla sua competenza». La prima comporta che il ministro possa essere chiamato a rispondere politicamente di tutto quello che avviene nel suo dipartimento, la seconda implica invece che il ministro non possa essere ritenuto responsabile di ciò di cui non ha avuto personale e diretta conoscenza.

L'utilità della distinzione in esame, invece, svanisce del tutto con riferimento alla situazione interna ai dipartimenti ministeriali, dove vige pienamente il principio della responsabilità ministeriale.

La posizione dei collaboratori, sia di provenienza politica che "professionali", è infatti qualificata dai codici di condotta come di "assistenza", di "servizio" o di "supporto alla decisione". Il che significa che l'ultima parola spetta sempre all'organo politico. D'altro canto, occorre segnalare che il *Civil Service Code* prevede una particolare procedura a due stadi di *internal resolution* dei conflitti che si possono creare tra ministro o funzionario, in base alla quale il funzionario può presentare reclamo all'ufficio interno e, in caso di non soddisfazione, può ricorrere a una istanza indipendente, rappresentata da sopra citati *Civil service commissioners*.

Sul tema della responsabilità, si può affermare, conclusivamente, che l'attuale struttura dell'amministrazione britannica – almeno per ciò che riguarda le agenzie e le unità dipartimentali non direttamente controllate dal governo – ha notevolmente attenuato l'efficacia del sistema di responsabilità ministeriale, il Parlamento non essendo più in grado, di fatto, di svolgere adeguatamente la propria funzione di controllo dell'operato dell'esecutivo.

## 5.

### LA RIFORMA, ANCORA INCOMPIUTA, DELL'ALTA DIRIGENZA NEL SISTEMA SPAGNOLO

L'analisi del sistema dirigenziale spagnolo deve muovere dal presupposto secondo cui le modalità di accesso all'alta dirigenza risultano senz'altro peculiari rispetto a tutti gli altri modelli continentali sin qui esaminati, ivi compreso quello italiano.

La Spagna, infatti, è certamente il paese, tra quelli presi in considerazione nel presente studio, in cui vige la più ampia libertà di nomina e revoca politica del personale al servizio dell'amministrazione. L'area della nomina basata sulla *confianza politica* è, infatti, talmente estesa che risulta difficile rinvenire qualcosa di simile in altri ordinamenti (Gardini, 2003). Sotto questo profilo, peraltro, la stessa Costituzione del 1978 la-

scia margine a perplessità visto che, da un lato, stabilisce che il governo “dirige” l’amministrazione civile (art. 97) – secondo il classico modello napoleonico dell’amministrazione esecutrice neutrale della volontà del governo – e dall’altro, prevede che l’accesso alle funzioni pubbliche dei funzionari, oggetto di apposita riserva di legge, deve in ogni caso avvenire «secondo criteri di merito e di capacità» (art. 103, comma 3, Cost.).

Va, altresì, rilevato che, sino all’approvazione nel 2007 dell’*Estatuto Básico del Empleado Público* (Ebeb), la legislazione spagnola non prevedeva né regolava specificamente un gruppo professionale *directivo*, titolare di alti incarichi di direzione amministrativa e sottoposto all’indirizzo politico del governo. Ne consegue che, tradizionalmente, il modello spagnolo ha avuto caratteri assai peculiari nel panorama delle principali democrazie europee, proprio per la stretta caratterizzazione politica degli incarichi dirigenziali; tale circostanza, se, per un verso, non implica di per sé l’incompetenza e la scarsa professionalità del personale nominato, per un altro verso, tuttavia, crea non pochi problemi in ordine alla necessaria continuità ed imparzialità nello svolgimento dei predetti incarichi.

A partire dagli anni ’90 si è avviato un graduale processo di “professionalizzazione” degli alti funzionari spagnoli, volto a migliorare l’efficienza e la qualità della funzione pubblica, e fondarla più sui principi del management che su quelli dell’appartenenza politica.

Il primo atto in questa direzione può considerarsi l’accordo dell’amministrazione dello Stato con i sindacati per il periodo 1995-1997, che prevedeva di “strutturare un settore di personale direttivo” e una “carriera direttiva all’interno della funzione pubblica”. Questa previsione incontrò, tuttavia, forti resistenze soprattutto da parte della classe politica che avrebbe dovuto rinunciare al controllo totale di posti centrali dell’amministrazione pubblica (direttori generali, presidenti di enti e aziende pubbliche, ecc.).

La *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* n. 6 del 1997 (cosiddetta Lofage) costituisce il primo disegno organico di riforma dell’amministrazione generale dello Stato, e, in quest’ambito, muove i primi passi verso la creazione di un ceto direttivo professionale.

L’art. 6.10 della legge stabilisce, al riguardo, che «i titolari degli *órganos directivos* sono nominati in base a criteri di competenza professionale e di esperienza», Si tratta dei *Subsecretarios* e *Secretarios Generales*, dei *Secretarios Generales Tecnicos* e *Directores Generales*, dei *Subdirectores Generales*, dei *Subdelegados del Gobierno* nelle Province, nonché del personale direttivo degli organismi autonomi e degli enti pubblici economici.

Tra queste cariche esistono delle differenze nella procedura di nomina, in quanto i *Subsecretarios*, i *Secretarios Generales Tecnicos*, i *Subdirectores Generales* e i *Subdelegados del Gobierno* nelle Province devono essere scelti necessariamente tra i funzionari di carriera del *Grupo superior* di qualche amministrazione, mentre i *Directores Generales* possono essere scelti anche all’esterno «con riguardo alle caratteristiche specifiche delle proprie funzioni» (art. 18.2). Inoltre, non occorre possedere la condizione di funzionario per occupare la carica di *Secretario General* o far parte del personale degli enti pubblici economici. Quanto, infine, al personale direttivo degli organismi autonomi, occorre far riferimento a quanto fissato nei rispettivi statuti.

La Lofage avviò, quindi, il processo di professionalizzazione delle funzioni direttive, proseguito successivamente con la *ley* 57/2003 del 16 novembre, con la *ley* 28/2006 del 18 luglio, e, soprattutto, con il citato Ebep approvato con *ley* 7/2007.

La *ley* 57/2003 è intervenuta sugli organi direttivi dei *municipios de gran población*, stabilendo che detti posti direttivi fossero occupati da funzionari di livello superiore, in alcuni casi, da manager privati di comprovata esperienza e professionalità.

La *ley* 28/2006, sulle agenzie statali, contiene i principi sul merito e sull'idoneità professionale dei titolari di funzioni direttive che saranno successivamente ripresi nello statuto generale.

Passando all'esame delle disposizioni contenute nell'Ebep e in particolare, nell'articolo 13 espressamente dedicato al *Personal directivo profesional*, va, anzitutto, evidenziato che la nuova disciplina non può considerarsi né completa né tantomeno decisiva per un'effettiva emancipazione dell'alta funzione pubblica dal controllo politico. Sono evidenti, al riguardo, le forti reticenze dei partiti tanto di maggioranza quanto di opposizione ad istituzionalizzare una funzione direttiva professionale presso tutte le amministrazioni pubbliche, come dimostra, peraltro, il mancato recepimento da parte delle comunità autonome degli indirizzi contenuti nello statuto e, viceversa, il mantenimento della caratterizzazione decisamente politica degli incarichi dirigenziali.

In definitiva, lo Statuto generale si limita a prevedere la possibilità di introdurre una disciplina autonoma del personale direttivo attraverso il rinvio, peraltro non imposto, ad una normativa di dettaglio, ed a stabilire alcuni principi e regole su cui basare tale disciplina futura.

In particolare, l'art. 13.1 dell'Ebep non definisce con esattezza da chi sia composto il *personal directivo profesional*, ma si limita ad affermare, in modo evidentemente tautologico, che «è personale direttivo quello che svolge funzioni direttive professionali nelle amministrazioni pubbliche, definite come tali nelle norme specifiche di ciascuna amministrazione». Da questa definizione può quanto meno ricavarsi che si entra a far parte del personale direttivo solo quando e mentre si svolgono le funzioni qualificate come direttiva, senza che occorra essere già funzionari pubblici. Ed infatti, il successivo comma 4 dell'art. 13 specifica che il dirigente può essere reclutato tra i funzionari pubblici o mediante contratto di lavoro di alta direzione, che può essere stipulato anche con soggetti esterni all'amministrazione.

Lo Statuto non distingue affatto i casi in cui si debba ricorrere a personale interno oppure esterno, ma si limita a prevedere che la nomina deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei principi di merito e capacità, nonché dei criteri di idoneità, attraverso procedimenti che garantiscano la pubblicità e la concorrenza (art. 13.2). Evidentemente, si introduce un sistema di nomina che non può rimanere esente da valutazioni di natura politica, ma che costituisce comunque un procedimento aperto nel quale possono concorrere diversi candidati.

Rimangono, comunque, principi di una certa rilevanza quelli che indirizzano le nomine verso soggetti qualificati ed esperti, ostacolando la legittimità di provvedimenti fondati esclusivamente sulla *confianza politica* con gli organi governativi. Criteri più specifici per l'attuazione dei predetti principi non sono specificati, ma rimessi alla successiva normativa di attuazione.

Lo Statuto generale non prevede nulla in merito alla durata dell'incarico e alle cause di cessazione della carica. Sembra coerente ritenere che all'abbandono di una logica meramente politica alla base dell'attribuzione dell'incarico debbano corrispondere previsioni di durata e di cessazione dello stesso esattamente predeterminate, in modo da evitare l'interruzione delle proprie funzioni in coincidenza di cambiamenti nella sfera politica.

Le disposizioni probabilmente più rilevanti dell'Ebep sono quelle contenute nel comma 3 dell'art. 13, secondo cui il personale direttivo «sarà soggetto ad una valutazione con riferimento ai criteri di efficacia ed efficienza, a responsabilità per la gestione e a controllo sui risultati in relazione con gli obiettivi che gli siano stati fissati». Si tratta di previsioni che risentono, evidentemente, dell'influenza ideologica del *new public management*, già recepito nella citata *ley 28/2006*, sulle agenzie statali, senza tuttavia la previsione, contenuta in quest'ultimo testo legislativo, di destinare una parte della retribuzione ai risultati conseguiti.

In ogni modo, lo Statuto ha certamente invertito la rotta rispetto al passato, ponendo le basi per il consolidamento di un sistema fondato sulla previa determinazione di obiettivi ed indicatori di rendimento, simili a quelli propri delle aziende private, in modo da avvicinare la Spagna alle altre democrazie occidentali in termini di efficienza ed imparzialità del proprio modello di gestione dell'alta funzione pubblica.

## 6.

### IL PERCORSO DEL MANAGERIALISMO STATUNITENSE

L'analisi del modello americano non può, evidentemente, prescindere, da una sia pur sintetica disamina del processo di *new public management* che ha contraddistinto gli ultimi trent'anni di riforme legislative dell'amministrazione pubblica, attecchendo ben presto come tendenza ancora attuale all'interno di tutte le principali democrazie occidentali.

Occorre, preliminarmente, chiarire che le riforme degli anni '80 e '90, soprattutto dal punto di vista strutturale, non sono configurabili come un cambiamento radicale e discontinuo degli assetti amministrativi precedenti, quanto piuttosto come un processo di graduale riconversione e di sostanziale consolidamento del modello tradizionale. Gli organismi designati dal governo per riorganizzare la pubblica amministrazione (come la Commissione Grace del 1982 e la Commissione Gore del 1993) hanno agito, soprattutto, sull'efficienza e sulla deregolamentazione delle procedure e delle norme sul personale, intervenendo sull'organizzazione preesistente solo attraverso l'istituzione di comitati e consigli ad *hoc* (come il Consiglio sull'integrità e l'efficienza del 1981, il Comitato sulla gestione dell'amministrazione del 1982, il Consiglio sul miglioramento dell'amministrazione del 1984, il Comitato sulla competitività del 1989, ecc.).

Il primo atto del processo di rinnovamento, annunciato dal presidente Carter nel discorso sullo stato dell'Unione del 1978, è il *Civil Service Reform Act* dello stesso anno, che introdusse per il *Senior Executive Service*, composto dai tre livelli dirigenziali apicali e dai dirigenti a tempo determinato, tre tipologie di bonus (*performance award*, *distinguished service award* e *presidential rank award*) collegati a sistemi di valutazione standardizzati.

Per i livelli dirigenziali intermedi, venne introdotto un differente sistema di valutazione annuale sempre fondato sul *merit pay system*.

Il *Civil Service Reform Act* non riuscì, tuttavia, a superare la forte centralizzazione del sistema burocratico statunitense, né a ridimensionare la rigidità dell'azione amministrativa federale.

Il processo di managerializzazione della dirigenza pubblica trovò grande slancio negli anni '80, durante la presidenza Reagan che affidò alla Commissione Grace, nominata nel 1982, il compito di individuare tempi e modalità della riforma.

In una prima fase, si avviò un'indagine sull'economicità della gestione burocratica dei dipartimenti che fece emergere l'eccessiva interferenza da parte del Congresso nella gestione delle agenzie federali, la discontinuità del personale burocratico specialmente ai livelli dirigenziali, lo scarso peso degli incentivi e un sistema poco affidabile di attribuzione delle responsabilità.

In un secondo tempo, si intrecciarono i dati economici con quelli più strettamente legati all'efficienza e quindi alla valutazione dei risultati. Vennero, al riguardo, approvati, rispettivamente nel 1984 e nel 1985, due distinti programmi, il *Performance Management and Recognition System* e il *President's Productivity Program*, che collegarono l'erogazione di una parte della retribuzione agli obiettivi raggiunti dai dirigenti.

Negli stessi anni furono potenziate le iniziative di formazione dei funzionari sulla modernizzazione degli strumenti e delle tecniche di fornitura dei servizi e crebbe esponenzialmente il numero dei consulenti e dei dirigenti pubblici provenienti dal settore privato.

Nonostante le numerose innovazioni introdotte, neanche l'amministrazione Reagan riuscì, tuttavia, ad introdurre un chiaro ed organico modello gestionale che favorisse lo sviluppo di una nuova cultura dell'amministrazione pubblica all'interno di strutture così drasticamente rinnovate e, soprattutto, depotenziate.

Il governo Clinton riavviò il processo di managerializzazione, aprendo una stagione di riforme più sistematiche. Al vicepresidente Gore venne affidato il coordinamento della riforma amministrativa, che venne condotta negli anni '90 dalla *National Partnership for Reinventing Government* (Npr) sulla base dei principi sulla reinvenzione formulati da Osborne e Gaebler (Osborne, Gaebler 1995).

La revisione delle agenzie federali si sviluppò attraverso tre fasi.

La prima (Npr I) era incentrata sul passaggio dalla cultura burocratico-formale (*red tape*) alla cultura dell'efficienza attraverso la deregolamentazione e la semplificazione burocratica, la limitazione delle ingerenze da parte del Congresso, e il decentramento funzionale. Vennero attivate anche forme di sondaggio ed analisi dell'opinione pubblica per monitorare la domanda sociale, e si perfezionarono gli strumenti per la verifica dei risultati del personale pubblico. A quest'ultimo riguardo, venne approvata nel 1993 una legge federale (*Government Performance and Result Act*) che collegò l'allocazione delle risorse federali alla produttività degli uffici.

La seconda fase della riforma (Npr II) era invece focalizzata sui principi della democrazia e della trasparenza.

Nel complesso, si puntava sulla valorizzazione delle risorse umane e strumentali e sul miglioramento della qualità dei servizi attraverso l'istituzione di standard per il rendi-

mento e lo sviluppo di forme di partenariato con il mondo imprenditoriale e dell'associazionismo. A tale ultimo proposito, vennero introdotte le *performance partnerships*, costituite da finanziamenti e sovvenzioni *ad hoc* per lo sviluppo di iniziative di partenariato connesse alla realizzazione di specifici obiettivi.

L'ultima fase del programma di managerializzazione clintoniana (che cambia anche nome, diventando il *National Partnership for Reinventing Government*) ha elaborato una nuova strategia per la trasformazione dell'amministrazione in senso imprenditoriale.

Vengono, in particolare, potenziate le tecniche di controllo delle performance e si utilizza il modello delle *community-based strategy* come fulcro dell'amministrazione al posto delle grandi strutture governative.

Con riguardo, in particolare, a quest'ultimo aspetto, si assiste ad una radicale delocalizzazione del personale e dei servizi al cliente, secondo la regola "non decidere niente negli uffici centrali che non possa essere proposto, realizzato o deciso da qualche altra parte". Si privilegia, quindi, il posto più vicino possibile al *front line*, tagliando, viceversa, drasticamente il numero dei supervisori, lo staff degli uffici centrali e il numero delle posizioni di controllo manageriale.

I principali risultati del programma, durato otto anni, consistono proprio nella considerevole riduzione di agenzie e personale (tra cui quello manageriale, ridotto di 78.000 unità) che appesantivano la macchina amministrativa, e nella decisa rotta verso i risultati e le performance da raggiungere, creando partnership interistituzionali per ottenere i risultati e consolidando l'uso di sistemi di valutazione ed incremento delle performance individuali.

La successiva amministrazione Bush non ha modificato il cammino di riforma tracciato da Clinton, recuperando i principi della *Reinvention*, benché intrisi dei valori e dell'ideologia del precedente governo.

Il sistema dirigenziale americano si contraddistingue, quindi, attualmente per l'elevata ricerca dell'efficienza e della performance attraverso l'utilizzo di una fitta rete di sistemi per la verifica dei risultati.

A differenza dei paesi europei, il reclutamento degli alti funzionari è fortemente concentrato e dipendente dalle agenzie, seppure sotto il controllo dell'Ufficio federale di gestione del personale e di quello del bilancio. L'accesso ai livelli medio-alti dell'amministrazione richiede il superamento di un concorso pubblico che può essere, tuttavia, sostituito, per l'ingresso in alcuni uffici, dalla titolarità di determinati titoli, come, ad esempio, la laurea in giurisprudenza. L'accesso alle posizioni direttive previste dal Senior Executive Service (Ses), attualmente composto da circa 7.000 dirigenti, avviene, invece, tramite colloquio e presentazione dei titoli. Di regola, i dirigenti provengono dal *civil service* (i dirigenti esterni non possono superare il 10% delle posizioni Ses dell'intero governo federale). È previsto un periodo di prova di un anno, concluso il quale i dirigenti possono essere licenziati dal Ses. Negli ultimi decenni, in coincidenza con l'affermazione dei principi del *new public management*, si è assistito ad una crescente specializzazione delle figure professionali reclutate che ha reso sempre più necessario il ricorso a profili di tipo non giuridico (ingegneri, fisici, statistici, biologi, ecc.).

Per la verifica dei risultati è previsto un sistema di supporto alle agenzie e ai dipartimenti del governo federale per la definizione degli obiettivi dirigenziali, chiamato *Per-*

*formance Appraisal Assessment Tool*, sviluppato dall'Office of Personnel Management (Opm). Agenzie e dipartimenti conservano un ampio margine di discrezionalità, ma la certificazione dell'Opm costituisce un requisito indefettibile per la liquidazione degli incentivi dirigenziali legati alla performance.

La valutazione si articola su cinque livelli di giudizio (*unsatisfactory, minimally satisfactory, fully meets expectations, exceeds expectation e outstanding*). Ciascuna valutazione, che deve essere vagliata da un *Performance Review Board* ed approvata dal direttore dell'agenzia o del dipartimento, si basa su indicatori, pesi e valori *target* negoziati con i dirigenti ed i loro *line manager*.

In dipendenza del processo di valutazione sono riconosciute progressioni economiche e bonus annuali, mentre è previsto il declassamento dei *civil servants*, che erano stati promossi ad una posizione dirigenziale, a posizioni più basse in caso di risultati non soddisfacenti.

## 7.

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE:

#### LE TENDENZE EVOLUTIVE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NELLE DEMOCRAZIE OCCIDENTALI

Una serie di considerazioni possono essere svolte a conclusione di questo breve studio.

La prima e più importante riguarda l'assoluta peculiarità del modello statunitense, che presenta, all'esito del percorso di riforma sopra descritto, caratteristiche certamente diverse rispetto alle burocrazie europee.

A differenza di queste ultime, infatti, il rapporto politica/amministrazione si è svolto secondo logiche di adesione anziché di contrapposizione rispetto al settore privato, considerato quest'ultimo un modello da imitare per garantire efficienza gestionale ed investimenti mirati e funzionali al risultato.

Un'altra differenza assai rilevante riguarda il dato giuridico, ossia l'intervento del legislatore sulle discipline di settore. Negli Stati Uniti – a differenza di molti casi stranieri, primo fra tutti il nostro – si è preferito non intervenire in modo da sconvolgere i precedenti assetti, ma adeguare progressivamente questi ultimi alla nuova filosofia manageriale recepita soprattutto dalle amministrazioni democratiche, ma non sconfessata da quelle repubblicane.

Tali circostanze, insieme all'elevata competenza specialistica del personale, all'intensa mobilità dei quadri direttivi tra settore pubblico e privato, nonché all'assenza di uno specifico *ethos* burocratico, hanno permesso al sistema dirigenziale statunitense di avvicinarsi decisamente alle regole di funzionamento del management privato e di garantire un rapporto tra politica ed amministrazione tendenzialmente scevro da logiche politiche e fondato, viceversa, su quelle di risultato.

Proprio in relazione a questo aspetto, giova rilevare l'avvicinamento al modello aziendalista sin qui descritto da parte del Regno Unito, dove il processo di *policy change* è stato assai intenso e radicale durante il lungo periodo dei governi conservatori.

Dal punto di vista strutturale, le agenzie *Next Steps* hanno reso possibile il trasferimento di attribuzioni e di responsabilità ai direttori delle agenzie consentendo a questi

ultimi di rivestire un ruolo di veri e propri manager pubblici in grado di contrattare in prima persona gli obiettivi e le risorse con i ministri di riferimento.

Con riguardo all'organizzazione del personale, le riforme hanno incentivato lo sviluppo della flessibilità nelle assunzioni, la mobilità tra pubbliche amministrazioni ed aziende private e l'ingresso di un maggior numero di specialisti nel settore pubblico. Tali circostanze, insieme all'elaborazione dei libri bianchi sulla qualità e la concorrenza, delle carte dei servizi e dei codici di stile per i funzionari, hanno assicurato alla burocrazia britannica un processo di ammodernamento in stile manageriale della gestione pubblica votato ai valori dell'aziendalismo e della competizione, ancor più che negli Stati Uniti.

Lo stesso processo di *managerialismo* della dirigenza pubblica ha attecchito anche all'interno delle democrazie dell'Europa continentale, anche se in modo parziale vista l'incompletezza degli interventi di riforma ed il mantenimento di formule tradizionalmente burocratiche e verticistiche nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

In Germania, la disciplina generale sulla dirigenza amministrativa è rimasta sostanzialmente immutata, stante la sua complessità ed il suo consolidamento, soprattutto in relazione allo statuto del funzionario pubblico ed al sistema della responsabilità.

Tra le novità più rilevanti – fissate principalmente all'interno del documento del governo Schröder *Moderne Staat – Moderne Verwaltung* (1999) – vanno menzionati il potenziamento degli strumenti di monitoraggio della funzionalità degli uffici federali e l'utilizzo sempre più significativo dei *politische Beamten*, che hanno occupato non solo i posti vacanti, ma anche quelli precedentemente ricoperti da funzionari in carica, collocati a riposo e sostituiti, quindi, da personale di nomina politica.

Anche in Francia si segnalano poche novità di rilievo in merito alla disciplina sull'accesso, sulla formazione e sullo status dei titolari della *haute fonction publique*. La modernizzazione ha invece maggiormente agito sul versante del funzionamento interno, potenziando quella cultura organizzativa di tipo manageriale e quell'elevato interscambio tra settore pubblico e settore privato in un'amministrazione che già presentava importanti elementi di contiguità rispetto alle imprese private, quali la prevalenza di tecnici e di personale altamente specialistico provenienti dai Politecnici e dall'Ena.

In Spagna, invece, è stato il profondo radicamento della *confianza* tra vertici politici ed alti funzionari a frenare il percorso di riforma. Nell'ultimo decennio hanno trovato ingresso, come visto, alcuni tra i principi fondamentali del *new public management*, ossia la competenza e la capacità dei funzionari nonché l'efficienza dell'azione amministrativa ed il controllo dei risultati. Tuttavia, in assenza di una disciplina più dettagliata che sappia attuare attraverso regole certe i predetti principi, si rischia che questi rimangano efficaci unicamente sulla carta.

In definitiva si può concludere affermando che all'interno dei paesi presi in esame – dove più, dove meno – è decisamente attuale una tendenza ad ampliare l'autonomia gestionale dei dirigenti verso una riqualificazione manageriale della burocrazia pubblica. In quest'ottica, il binomio autonomia/responsabilità si è in parte realizzato attraverso l'introduzione di principi e pratiche volti a favorire una più evoluta competenza gestionale degli alti funzionari ed una forte incentivo alla performance in modo da rendere il *civil servant* all'altezza del management privato.

Il *new public management* è rimasto, tuttavia, per molti aspetti – soprattutto nelle esperienze dell'Europa continentale – ancora a livello di principio, non riuscendo a configurarsi quale nuovo paradigma organizzativo e funzionale di gestione della cosa pubblica, al posto dei modelli tradizionali.

Le ragioni vanno ricercate, soprattutto, nell'inadeguatezza dei soli strumenti di valutazione della performance e dei connessi meccanismi retributivi a realizzare un sistema effettivamente meritocratico. In assenza di opportuni e coerenti investimenti in termini di formazione e del pieno affrancamento del manager pubblico da logiche di affinità politica, rimarrà arduo consolidare un sistema che fondi sul *liberation management* una più imparziale ed efficiente attuazione dell'interesse pubblico.



# Sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata

di Nadia Carboni

## *Sommario*

1. Introduzione – 2. I sistemi di formazione, selezione e incentivazione della dirigenza pubblica in prospettiva comparata – 3. I sistemi di sviluppo della dirigenza in Europa: i casi di Madrid, Londra e Parigi – 4. Considerazioni conclusive

### I.

#### INTRODUZIONE

La dirigenza rappresenta un elemento cruciale delle pubbliche amministrazioni. Essa ricopre una rilevanza strategica per le performance delle organizzazioni pubbliche e per il buon rendimento delle politiche, così come evidenziato da tutta la letteratura specialistica (sia essa giuridica, organizzativista, aziendalista, sociologica e politologica). La dirigenza è il principale sensore dell'organizzazione e come tale necessita di essere alimentata, sviluppata ed adeguata a seconda delle trasformazioni delle funzioni amministrative e del contenuto delle politiche perseguite dalle amministrazioni. Ecco, allora, che le politiche di riforma dell'amministrazione passano necessariamente per le dimensioni che più influenzano l'identità, il ruolo e le funzioni esercitate da coloro che dirigono gli apparati pubblici. Ne consegue che i sistemi di sviluppo della dirigenza (al cui interno confluiscono le politiche di formazione, selezione, reclutamento e sempre più di incentivazione) acquisiscono un ruolo determinante nel processo di adattamento e trasformazione della dirigenza alle mutevoli esigenze organizzative e ambientali. La formazione, in particolare, ha acquisito negli ultimi anni una rilevanza strategica, come dimostrano le iniziative istituzionali che in molti paesi occidentali vedono la formazione in generale, e quella dei dirigenti nello specifico, uno degli strumenti utilizzati nella strategia di riforma amministrativa<sup>1</sup> (Capano *et al.*, 2009).

Obiettivo del presente capitolo è offrire una disamina dei principali sistemi di sviluppo della dirigenza diffusi nelle democrazie occidentali e delle trasformazioni che tali configurazioni hanno subito alla luce dei più recenti processi di riforma. A tal fine, il capitolo si compone di due parti: la prima di rassegna dei modelli e dei trend di riforma del management pubblico in prospettiva comparata dal punto di vista della formazione in special modo, ma anche della selezione, incentivazione e valutazione della dirigenza; la seconda di approfondimento, grazie alla presentazione dei risultati di una ricerca sul campo riguardante le politiche di sviluppo della dirigenza nei Comuni metropolitani a livello europeo.

## 2.

I SISTEMI DI FORMAZIONE, SELEZIONE E INCENTIVAZIONE  
DELLA DIRIGENZA PUBBLICA IN PROSPETTIVA COMPARATA

La descrizione dei principali modelli e delle politiche di sviluppo del management pubblico in prospettiva comparata si articola su tre dimensioni<sup>2</sup> chiave:

- a) le caratteristiche della formazione;
- b) i meccanismi di reclutamento e selezione;
- c) gli strumenti di incentivazione e valutazione della dirigenza.

La diversa configurazione di tali variabili produce distinti modelli, che la letteratura tende a ricondurre a tre grandi famiglie, caratterizzate da un differente imprinting storico-culturale: il “modello anglosassone” (che includerebbe casi come quelli del Regno Unito e degli Stati Uniti), il “modello europeo-continentale” (cui sarebbero da ascrivere, ad esempio, i casi francese e tedesco), e il “modello mediterraneo” (cui riportare in via esemplificativa i casi italiano e spagnolo). Tuttavia, come vedremo nei successivi sottoparagrafi, anche entro lo stesso idealtipo (ovvero al di là della comunanza di tradizione e stile dell’amministrazione pubblica) vi sono esperienze nazionali che presentano significative differenze.

La comparazione tra modelli rimane comunque preziosa nell’offrire un’indicazione delle tendenze prevalenti e degli aspetti critici e virtuosi associati a ciascun tipo.

### 2.1. *Formazione: modello accentrato vs. modello decentrato*

Nell’esperienza occidentale è possibile individuare almeno tre paradigmi formativi della dirigenza pubblica: il “modello Ena” basato sulla specializzazione funzionale; il “modello Oxbridge” di carattere generalista; e infine il “modello americano” improntato alla formazione di specialisti, tramite un tipo di apprendimento pragmatico (via *case studies*). Vediamo nello specifico le caratteristiche dei tre modelli.

In Francia esistono circa settanta scuole d’amministrazione (Saltari, 2009). Tra queste, l’istituzione più importante è l’École Nationale d’Administration (Ena). Posta sotto la Presidenza del Consiglio<sup>3</sup>, l’Ena svolge il compito principale di selezionare la futura classe di governo. La *mission* della scuola ha radici storiche che risalgono alla nascita della V Repubblica francese. La allora creazione di un nuovo regime, risultante da un periodo di forte instabilità politica del paese, portò alla stesura di una carta costituzionale che fosse in grado di assicurare una certa continuità nel governo del paese. L’intento dei costituenti, nelle parole di Michel Debré, era di costruire un’amministrazione al servizio dello Stato, capace di far da contrappeso alla precarietà della classe politica. Su questo principio si fondava anche l’idea di coloro che diedero vita all’Ena nel 1945, tra i quali il generale De Gaulle. L’ideale da cui muoveva De Gaulle era di facilitare il raccordo tra politica e amministrazione, valorizzando la figura degli alti dirigenti formati nelle *grandes écoles* e impiegati come «ministri tecnici al servizio della leadership politica» (Vassallo

1999, p. 231); i burocrati di carriera, oltre ad avere accesso quasi esclusivo ai vertici dell'amministrazione e degli staff ministeriali, potevano essere anche cooptati negli alti ranghi della politica. Per formare un'élite appositamente dedicata al servizio del paese, era necessario, secondo De Gaulle, creare un sistema di privilegi che incentivasse l'appartenenza allo Stato, anche per giustificare una selezione di ingresso fondata su un'agguerrita competizione<sup>4</sup>. Il sistema delle *grandes écoles*<sup>5</sup>, ad elevata specializzazione, in simbiosi con i *grands corps*<sup>6</sup>, è stato pertanto deliberatamente disegnato nelle intenzioni dei padri fondatori per fornire quadri dirigenti all'amministrazione pubblica.

È evidente come la formazione del personale pubblico goda in Francia dell'appoggio dello Stato, che interviene nella strutturazione del processo di formazione dell'élite burocratica (Suleiman, 1979). L'Ena, assieme ad altri istituti di Stato, è un'istituzione che forma sia i futuri dirigenti ministeriali, che una vera e propria élite di governo<sup>7</sup> (dal momento che la maggior parte dei leader politici proviene dai ranghi dell'amministrazione), contribuendo alla definizione di uno status sociale, che eccede i confini propriamente amministrativi (Carboni, 2008). Il risultato è che il reclutamento in Francia, a differenza di altri paesi, è fortemente istituzionalizzato e si fonda sulla scelta dei potenziali dirigenti, tramite l'accesso per concorso a scuole professionali che fungono da barriere di selezione per l'ingresso nell'amministrazione statale.

L'Ena non offre solo una formazione iniziale per coloro che accedono all'amministrazione, ma anche corsi di formazione continua e permanente per le figure dirigenziali, propedeutici per l'avanzamento di carriera. La scuola impartisce agli allievi insegnamenti multidisciplinari e il curriculum è predisposto per formare persone in grado di intraprendere una pluralità di incarichi pubblici (Saltari, 2009). Tuttavia, a partire dal 2001, in concomitanza con l'approvazione della riforma di bilancio, nota come Lolf (*Loi Organique relative aux Lois de Finances*)<sup>8</sup>, il modello Ena ha intrapreso una fase di rinnovamento e trasformazione<sup>9</sup>. La formazione erogata si è aperta all'influsso del paradigma manageriale, inserendo nuovi insegnamenti nel percorso curriculare dedicati all'acquisizione di competenze di management e di leadership, per una visione complessiva della pubblica amministrazione più manageriale rispetto al passato. È inoltre in atto un ripensamento del sistema dei "corpi", dalla loro fusione alla possibilità di indebolirne i caratteri costitutivi, liberalizzando l'accesso alla funzione pubblica sul modello anglosassone.

Il modello "Oxbridge", che prende il nome dalle università di Oxford e Cambridge, forma la maggior parte dei dirigenti pubblici e dei politici inglesi. Il training a cui sono sottoposti i futuri membri delle élite politiche e burocratiche è di natura prevalentemente generalista, orientato verso le discipline umanistiche piuttosto che giuridiche<sup>10</sup>. Tra i prodotti del sistema figurano i cosiddetti *high fliers*, brillanti neo-laureati in grado di "volare alto" e di fare una rapida carriera verso i vertici della pubblica amministrazione secondo il metodo cosiddetto *fast stream* (Gualmini, 2003).

Al sistema delle antiche università inglesi si sono aggiunte con il tempo diverse scuole di *public administration* e *public policy*, tra cui la London School of Economics and Political Science, che impartiscono invece una formazione più mirata sulle politiche pubbliche e sulla pubblica amministrazione.

Non esiste pertanto nel Regno Unito una scuola di alta formazione come l'Ena e il Civil Service College, che si occupa della formazione continua dei funzionari e dirigenti

pubblici, non è mai riuscito ad emulare la prestigiosa esperienza francese. La formazione viene svolta per lo più sul lavoro. I dipendenti pubblici, subito dopo essere stati assunti, vengono formati per la loro specifica posizione con *stages*, attività di formazione (*induction training*) organizzate dalle amministrazioni, o corsi di studio presso scuole specializzate. Eccetto che nel periodo iniziale, non c'è obbligo (né diritto) di frequentare corsi di formazione, sebbene siano condizioni per eventuali promozioni.

Nel corso degli anni '90, a seguito della profonda riorganizzazione della formazione, con una forte tendenza al decentramento del reclutamento e alla ricerca di competenze specialistiche, il Civil Service College (ora divenuto National School of Government) ha subito una significativa ristrutturazione, trasformandosi in un'agenzia in parte supportata dal governo, in parte operante in autofinanziamento attraverso l'offerta a pagamento dei propri servizi di formazione (Saltari, 2009).

Il modello americano è basato su un training specialistico, orientato secondo criteri funzionali (Isernia, 1995). Negli Stati Uniti per ogni livello di governo (federale, statale, locale) operano università pubbliche e private, agenzie pubbliche e non profit, e anche società private che offrono servizi di formazione per pubblici funzionari. Oltre alla preparazione universitaria di base, più di centosessanta università americane hanno programmi dottorali in *public administration* di carattere multidisciplinare orientati alla pratica e comprendenti tra l'altro *public affairs*, *public policy*, *management*, statistica, ecc. (Saltari, 2009).

A livello federale esiste un'istituzione di formazione, il Federal Executive Institute, dipendente dal governo (l'Office of Personnel Management), che si occupa del training dei funzionari e dirigenti pubblici americani. Esso organizza corsi di formazione di breve durata per l'acquisizione di competenze specialistiche oppure offre la preparazione necessaria per accedere al Senior Executive Service (Ses)<sup>11</sup>. Tuttavia la partecipazione a tali corsi è decisa autonomamente dal funzionario che se ne accolla anche i costi, spesso consistenti (Saltari, 2009).

Ciononostante, gran parte della formazione diretta alle pubbliche amministrazioni federali, statali e locali, è fornita da altre organizzazioni, ivi compresi uffici *ad hoc* di singole agenzie governative, università oppure soggetti non governativi a carattere commerciale che ottengono l'incarico di svolgere attività di training per gli impiegati pubblici (*ibidem*).

Il tipo di training e socializzazione a cui sono sottoposti coloro che intraprendono la carriera pubblica negli Stati Uniti riflette la struttura del governo americano, diviso in numerose agenzie e negli enti funzionalmente specifici di ogni livello di governo e nelle amministrazioni statali e locali (Minelli, 1990, p. 98). La specializzazione funzionale dell'amministrazione federale non sembra in tal modo favorire identità e spirito di corpo, dal momento che i funzionari pubblici non hanno una visione complessiva del governo, ma piuttosto tendono a focalizzarsi sulle organizzazioni di appartenenza e sulle relative priorità e obiettivi di *policy*.

Comparando i modelli formativi diffusi in Europa è evidente il dualismo tra il sistema prevalentemente "accentrato" proprio dell'esperienza francese, basato cioè sul ruolo preminente di una singola istituzione tanto nel reclutamento quanto nella formazione, e quello invece "decentrato", presente nei paesi di origine anglosassone, in cui nell'offerta

formativa operano molti soggetti di fisionomia differente, nessuno in posizione sovra-ordinata rispetto agli altri, anche se pubblico o riconducibile ai pubblici poteri (Saltari, 2009). In altri termini ad emergere è la differenza tra la formazione organizzata dallo Stato ed una affidata ad una logica di mercato variamente offerta da università e organismi pubblici e privati. Nel primo caso, sono i pubblici poteri a sostenerne l'onere finanziario; nel secondo, generalmente sono i dipendenti pubblici ad acquistare i servizi di training per lo sviluppo della carriera. Ai due estremi troviamo l'Ena francese, che oltre a considerare i propri allievi come funzionari dà loro uno stipendio, e il Federal Executive Institute statunitense che offre per coloro che vogliono accedere alle posizioni amministrative apicali corsi specifici, di costo abbastanza elevato (*ibidem*).

Tali differenze sono in parte attribuibili ai diversi stili di socializzazione dell'élite burocratica adottati. Nel modello Ena, lo scopo perseguito è selezionare e creare una élite amministrativa capace di integrarsi nella classe dirigente del paese: l'accesso è particolarmente selettivo e rigoroso, tanto che esistono appositi corsi per formare gli aspiranti candidati al concorso di accesso all'Ena, e coloro che superano il corso, collocandosi ai primi posti della graduatoria finale, hanno la possibilità di ricoprire i vertici dell'amministrazione francese e non solo.

Gli Stati Uniti e l'Inghilterra rappresentano il modello opposto, nel senso che la formazione è ricondotta alle scelte individuali. Negli Stati Uniti, vi è una cultura altamente competitiva e meritocratica, che risponde ad un forte individualismo, ma anche alle esigenze di rappresentatività dei vari gruppi etnici e dei diversi interessi costituiti. In Inghilterra si fa molta formazione *ad hoc*. Tuttavia, nel caso inglese la forza dell'alta burocrazia è data dalla socializzazione a monte del corpo: la comune estrazione alto borghese e la frequentazione delle prestigiose università di Oxford e di Cambridge (Page, Wright, 1999). Il modello accentrato di selezione-formazione non è solo una forma di induzione nell'élite, è anche un modo per creare un corpo ispirato da una stessa cultura o, per meglio dire, da un medesimo *ethos* (Saltari, 2009).

Allargando la comparazione ad altre realtà, è evidente l'influenza esercitata nei diversi paradigmi formativi dalle tradizioni storiche (Stati Uniti e Gran Bretagna hanno vissuto l'assolutismo in misura assai contenuta, rispetto al modo in cui questo si è esplicitato nell'Europa continentale), e dal ruolo che queste attribuiscono alla formazione. Nei paesi di lingua inglese, ma anche in Francia (uno Stato che pure aveva tradizioni assolutiste, ma che sotto l'influsso dell'illuminismo e del positivismo ha istituito l'Ena), il dirigente pubblico è formato per essere un *problem-solver*. Nei paesi europeo-continentali (su questo punto la tradizione spagnola è più asburgica che mediterranea, mentre quella piemontese, e poi italiana, pur influenzata dalla Francia, non ha tuttavia recepito, se non da poco tempo e finora per lo più formalmente, l'esperienza dell'Ena), si desidera invece un dirigente generalista che sappia interpretare e applicare le norme giuridiche. In definitiva, ciò che caratterizza Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna rispetto ad esempio Italia, Germania e Spagna è la formazione della classe dirigente burocratica secondo abilità e competenze specificatamente orientate alla formulazione e all'implementazione delle politiche, piuttosto che alla mera interpretazione delle disposizioni normative (Vassallo, 1999).

I modelli di formazione della dirigenza pubblica sopradescritti hanno subito alcune trasformazioni in seguito ai processi di riforma delle amministrazioni pubbliche

dell'ultimo ventennio. Se i tratti distintivi dei paradigmi formativi maggiormente diffusi sono rimasti sostanzialmente inalterati, è comunque evidente la convergenza nei trend di riforma, soprattutto dal punto di vista dei contenuti e del ruolo crescente acquisito dalla formazione. In particolare, i percorsi curriculari sono stati adattati alla crescente internazionalizzazione della figura del manager pubblico e alla necessità di sviluppare nuove competenze alla luce dei cambiamenti ambientali e organizzativi<sup>12</sup>. La ricerca di profili tecnico-specialisti si è fatta più intensa a fronte del mutamento della natura e della rilevanza dei compiti pubblici. La crescente informatizzazione dei servizi e delle procedure, ad esempio, ha reso necessario il reperimento di nuove risorse e dello sviluppo di competenze specialistiche all'interno. Di conseguenza, ci sono stati maggiori investimenti – sebbene ancora in misura limitata – nella formazione e nel training (con la previsione di corsi obbligatori), l'aggiornamento dei programmi dei corsi (moduli sull'Unione europea, la *governance* del territorio, il management pubblico, l'IT)<sup>13</sup> e numerosi tentativi di integrazione delle attività formative nel sistema organizzativo, cercando di ridurre il carattere di marginalità che solitamente caratterizza la formazione nei diversi contesti.

Nello specifico, è aumentata l'attenzione istituzionale nei riguardi della formazione dei dirigenti “durante l'attività lavorativa” (*in service*), la quale ha assunto in taluni casi una rilevanza superiore rispetto al background formativo “in entrata”. Le attuali politiche di gestione e sviluppo del personale manifestano infatti il chiaro intento di investire maggiormente e in maniera più significativa rispetto al passato nel *training*, orientando la formazione del personale in un'ottica strategica che permetta di creare, ad esempio, relazioni stabili e strutturate tra i diversi parametri e strumenti propri della gestione delle risorse umane (avanzamento di carriera, sistema di valutazione, assegnazione di incarichi, attribuzione di incentivi). Come vedremo nella parte dedicata agli studi di caso, all'interno delle amministrazioni si stanno sviluppando sempre più unità apposite per la formazione e lo sviluppo del personale (*training and development*), considerate strumenti strategici per rispondere al bisogno crescente di nuove competenze nei processi di adattamento e/o cambiamento organizzativo (Goldfinch, Wallis, 2009). Capacità di negoziazione, e di collaborazione, conoscenza delle lingue, capacità manageriali, sono diventati oramai *skills* fondamentali e più importanti rispetto alle competenze formali di tipo giuridico, anche nei paesi cosiddetti di *civil law* (Peters, Pierre, 2007).

## 2.2. Selezione e reclutamento: “*career based*” vs. “*position based*”

I processi di selezione e reclutamento del personale pubblico sono riconducibili prevalentemente a due modelli: il primo è definibile come “sistema burocratico basato sulla posizione”, mentre il secondo “sistema burocratico fondato sulla carriera” (Oecd, 2004)<sup>14</sup>. La scelta di uno o dell'altro modello ha un effetto importante sulla cultura organizzativa del pubblico impiego nel paese di riferimento.

Nelle realtà in cui predomina il primo tipo, i candidati alle posizioni più elevate dell'amministrazione sono reclutati tramite un ampio bacino di mercato sia pubblico che privato. La gestione delle nomine, della socializzazione e formazione dei funzionari pubblici

è decentrata e basata sul merito e sull'anzianità. Il vantaggio dei sistemi basati sulla posizione risiede nell'offerta di candidati con competenze specialistiche, in grado di apportare competizione, rinnovamento culturale e flessibilità. Esiste tuttavia in tali sistemi il rischio che nomine e promozioni vengano fatte sulla base di criteri che esulano dal merito. A ciò si aggiungono la mancanza di una cultura comune tra i dirigenti burocratici, una bassa mobilità interna e un alto tasso di turnover.

Per quanto riguarda invece le amministrazioni dei paesi rientranti nei sistemi basati sulla carriera, queste reclutano il futuro personale direttivo dopo l'università, prevalentemente attraverso forme di ingresso concorsuali. Dopodiché l'avanzamento di carriera è gestito dall'organizzazione, secondo un modello di reclutamento, promozione e formazione centralizzato. Esistono, infatti, delle restrizioni per il reclutamento di personale esterno all'amministrazione, e i criteri che regolano il processo di reclutamento e selezione del personale sono stabiliti dal centro, che ne monitora il rispetto da parte delle singole unità amministrative. Molte risorse vengono inoltre investite nella formazione e nello sviluppo delle carriere di coloro che sono stati selezionati per diventare parte dell'élite burocratica. Lo scopo dei sistemi fondati sulla carriera è, infatti, quello di costituire una classe dirigente che, condividendo la stessa cultura, sia capace di lavorare con armonia di intenti e di comunicare e spostarsi agevolmente attraverso le varie organizzazioni di governo. Tuttavia questi sistemi soffrono della mancanza di competizione ai vertici dell'amministrazione, di una visione eccessivamente generalista che va a scapito dell'acquisizione di competenze specialistiche, del pericolo che gli alti burocrati, essendo collocati su un percorso di carriera sicuro per via della loro appartenenza al "club", si allontanino dalla società e dagli interessi di cui dovrebbero farsi portavoce.

A prescindere dalle caratteristiche costitutive, in entrambi i sistemi sono presenti forme di controllo politico dei vertici degli apparati amministrativi. La nomina politica rappresenta di fatto la modalità più frequente di selezione dell'alta burocrazia (Vassallo, 1999; Carboni, 2008). In taluni casi il numero di posizioni ricoperte su basi fiduciarie è molto esteso e può essere affidato anche a personale esterno alla pubblica amministrazione (Spagna, Stati Uniti); in altri esso è limitato e attribuito tendenzialmente a personale formato all'interno delle strutture amministrative o delle *policy communities* di riferimento (Francia, Germania, Olanda).

Negli Stati Uniti, ad esempio, lo *spoils system*<sup>15</sup> permette al presidente che si insedia al governo di confermare e revocare senza vincoli sostanziali gli alti funzionari dell'amministrazione federale. Alla base del processo di nomina vi è il meccanismo chiamato *in-and-outer*, fondato sulla premessa che un numero consistente di funzioni rimarrà sempre al di fuori della burocrazia di carriera e sarà affidato a persone legate al presidente da rapporti fiduciarci.

All'opposto, in Francia, le procedure severe di selezione e la meritocrazia, su cui si basa il processo di selezione dei vertici dell'amministrazione, fanno sì che l'élite burocratica francese si distingua per l'elevato spirito di corpo, che ne garantisce l'autonomia rispetto alla politica.

Sia i sistemi basati sulla carriera che quelli basati sulla posizione sono stati oggetto di riforma recentemente: i primi hanno introdotto forme di competizione esterna, sistemi di misurazione delle performance e misure di decentramento della gestione delle

risorse umane; i secondi hanno cercato di aumentare la trasparenza nei criteri di selezione (Oecd, 2004, 2008).

Il trend comune è invece quello di dedicare maggiore attenzione alla selezione di personale con capacità manageriali e di leadership<sup>16</sup>. In altri termini l'esperienza lavorativa precedente è diventata un criterio sempre più discriminante. Sono aumentati di conseguenza i ricorsi a forme contrattuali flessibili, i cosiddetti "dirigenti a contratto", reclutati in ragione della comprovata esperienza e capacità (Gualmini, 2003; Pollitt, Bouckaert, 2000; Raadschelders, Toonen, Van der Meer, 2007).

In seguito alla riforma delle modalità di reclutamento e accesso alla dirigenza, questa ultima ha di fatto assunto un carattere più politicizzato rispetto al passato. Anche nel Regno Unito, dove la neutralità politica della burocrazia è uno dei presupposti fondanti la cultura politica del paese, gli effetti del *new public management* hanno portato ad un utilizzo più esteso della nomina politica sia da parte del governo della Thatcher che di Blair, seppure confinato alle figure di stretta collaborazione dei ministri. In Spagna l'influenza dei partiti politici sulle nomine dei vertici degli apparati pubblici è divenuta molto forte soprattutto a livello locale, in ragione del processo di devoluzione dei poteri agli enti periferici. Anche in Francia e Germania è aumentato il ricorso alle nomine fiduciarie, ma con particolare attenzione alla professionalità e competenza dei candidati (Raadschelders, Toonen, Van der Meer, 2007). È infatti sempre più diffusa l'esigenza di garantire che i soggetti nominati abbiano effettivamente competenze e una reputazione professionale di alto livello, ovvero di assicurare un bilanciamento tra competenza professionale e sensibilità politica (*neutral competence* vs. *political responsiveness*). Nel caso britannico, ad esempio, esiste un Commissario per le nomine pubbliche, indipendente dall'esecutivo, che assicura la trasparenza dei processi e la formazione di rose di candidati dotati di requisiti effettivamente rispondenti al tipo di incarico e di responsabilità da assumere (Sancino, 2009).

In conclusione, le politiche di riforma del reclutamento hanno cercato di diversificare le modalità di selezione, prevedendo anche forme differenti dai tradizionali modelli, orientandole più sulle competenze professionali che sui saperi acquisiti con la formazione scolastica (Goldfinch, Wallis, 2009). A questo proposito, in alcune realtà si sono diffusi strumenti e pratiche solitamente utilizzati nel settore privato, quali ad esempio i centri dedicati all'*assessment*, i quali ricorrono a un ampio e diversificato set di strumenti per la selezione (test, colloqui, esercizi di gruppo, simulazioni, ecc.)

Come avremo modo di constatare nella seconda parte del capitolo dedicata alla ricerca sul campo, la gestione delle risorse umane sta diventando sempre più rilevante per la modernizzazione della pubblica amministrazione, e in quasi tutti i paesi si registra una crescente attenzione alle politiche di selezione, formazione, sviluppo del personale pubblico. Rispetto al passato c'è anche un maggiore interesse allo sviluppo della carriera del personale, in particolare dirigenziale, da un punto di vista qualitativo che tenga conto sia delle aspettative dell'individuo che delle esigenze dell'organizzazione (in altri termini del match tra profili individuali e posizioni organizzative). Allo stesso tempo, è evidente la necessità di integrare in un'ottica sistemica i diversi strumenti che riguardano la gestione, la valutazione e lo sviluppo del personale, dimensioni tra loro inevitabilmente legate.

### 2.3. Incentivazione e valutazione

Negli ultimi venti anni in molti paesi sono stati introdotti meccanismi di incentivazione del personale pubblico, quale esito degli effetti delle riforme ispirate al paradigma del *new public management*. A fronte della riduzione dei costi, della razionalizzazione delle strutture, della semplificazione dei procedimenti e dei tagli al personale, si è reso necessario accompagnare tali misure con strumenti che motivassero il personale, nell'ottica di aumentare il livello delle performance sia individuali che organizzative.

I meccanismi di incentivazione della dirigenza si sono pertanto orientati soprattutto sul versante del rapporto con la misurazione e la valutazione delle performance dirigenziali e dell'organizzazione, emulando il settore privato. La ricerca di efficienza gestionale ed operativa, unitamente alla necessità di adozione di strumenti di motivazione del personale, capaci di responsabilizzare i dipendenti sul raggiungimento di obiettivi e di allinearne il comportamento alle esigenze strategiche dell'amministrazione, ha indotto i governi ad adottare sistemi di retribuzione basati sulle performance<sup>17</sup>.

I sistemi che legano gli incentivi alla performance (generalmente noti come *performance-related payment*, Prp)<sup>18</sup> sperimentati nel corso degli ultimi vent'anni differiscono principalmente per le tipologie di segmenti interessati (solo il management/tutti i dipendenti)<sup>19</sup>, le dimensioni prese a riferimento per la valutazione (competenze/prestazioni), la quota di retribuzione legata al raggiungimento degli obiettivi<sup>20</sup>, e la finalizzazione dei risultati (formazione, retribuzione, mobilità orizzontale e verticale, ecc.) (Oecd, 2005). È tuttavia possibile ricondurre tali sistemi a due tipologie fondamentali (Ingraham, 1993): i paesi che per primi hanno introdotto meccanismi retributivi collegati alle performance dirigenziali – tra questi, Stati Uniti e Gran Bretagna – hanno in genere optato per sistemi standardizzati ed architetture centralizzate; gli Stati che hanno adottato sistemi di Prp in una seconda fase – tra questi Germania, Italia e Spagna – hanno tendenzialmente utilizzato soluzioni più flessibili ed architetture decentrate.

Allo stesso tempo negli ultimi anni sono emerse alcune tendenze comuni (Oecd, 2005) orientate a:

- incrementare il ricorso a schemi retributivi collegati alle performance di gruppo, misurate sia a livello di *team*, sia a livello di organizzazione nel suo complesso;
- favorire la progressiva transizione da meccanismi di Prp standardizzati e centralizzati a sistemi più decentrati che favoriscono la delega alle unità organizzative di *line*;
- articolare le dimensioni di valutazione della performance attraverso l'inclusione di criteri di misurazione delle competenze e dei comportamenti accanto ad indici di *output*.

Se da una parte l'introduzione di strumenti per la valutazione delle performance ha avuto impatti poco significativi in generale e gli auspicati collegamenti tra prestazioni individuali e organizzative sono stati praticamente inesistenti<sup>21</sup>, dall'altra la gestione delle performance sta diventando sempre più un concetto multidimensionale (Pollitt, 2005), che include non solo parametri diretti alla misurazione dell'efficacia delle prestazioni, ma anche alla qualità dei servizi e alla soddisfazione dell'utenza.

Nell'ambito del recente movimento a livello Ocse di miglioramento del rendimento delle pubbliche amministrazioni e di rafforzamento della rendicontazione dei risultati ai propri cittadini, uno degli elementi di novità consiste proprio nella creazione di un nesso forte con la trasparenza dei risultati delle amministrazioni ai cittadini e alle imprese, con la *customer satisfaction* degli utenti dei servizi pubblici, con la contrattazione integrativa e la premialità della performance individuale e collettiva, a tutela della serietà e dell'efficacia delle attività di valutazione. Troviamo così diffuse iniziative di utilizzo di standard di qualità per la *customer satisfaction*: la *customer service excellence* nel Regno Unito; lo "standard Marianne" in Francia, lo "060" spagnolo, "Linea Amica" in Italia. Inoltre sono sempre più estese le consultazioni telematiche e le cosiddette "operazioni trasparenza", ovvero la messa in rete dei risultati e delle professionalità possedute dall'amministrazione.

Ogni paese ha una tradizione specifica, ma emergono aspetti comuni nell'adesione ai principi che regolano i recenti trend di riforma delle pubbliche amministrazioni in ambito Ocse<sup>22</sup>:

- a) *Customer satisfaction*: il cittadino è al centro dell'azione amministrativa; si pianifica in funzione dei suoi bisogni, si valuta in funzione della sua soddisfazione.
- b) *Valutazione*: definizione di un ciclo di performance<sup>23</sup>; pianificare meglio per agire meglio ed informare meglio.
- c) *Premialità*: premiare in modo selettivo i dipendenti meritevoli.
- d) *Agente*: istituire un agente di accompagnamento alla riforma (es. Agenzia, Direzione generale).

Per riassumere, l'ondata di riforme che negli ultimi venti anni ha coinvolto gli apparati pubblici dei paesi occidentali ha inciso su quasi tutte le componenti dell'idealtipo weberiano: la stabilità del posto di lavoro non è più una prerogativa necessaria; al tempo pieno si sono affiancate altre formule flessibili di impiego; la specialità del rapporto di lavoro pubblico è stata messa in discussione; ai principi tradizionali della neutralità, giustizia, equità, rappresentatività, responsabilità e integrità si sono aggiunti nuovi parametri quali la competenza professionale e manageriale, il lavoro di squadra, la qualità e la capacità di innovare (Waxin, Bateman, 2009).

Le maggiori innovazioni hanno riguardato soprattutto il reclutamento, che può avvenire secondo canali sempre più differenziati. Sebbene il concorso pubblico per titoli ed esami rimanga la modalità più diffusa nelle burocrazie di ispirazione weberiana (Italia, Francia, Spagna, Germania), è aumentato il ricorso all'immissione diretta per ricoprire posizioni che richiedono un elevato grado di professionalità ed *expertise*. Di conseguenza l'esercizio della nomina politica è divenuto più frequente, non solo negli Stati Uniti, ma anche in Gran Bretagna, in Spagna e in Francia, e l'avanzamento di carriera è sempre più basato su meccanismi misti, che combinano il merito con il principio dell'anzianità e dell'affinità politica.

Sul fronte della formazione, viene confermata l'unicità dell'esperienza francese e del suo sistema di alta qualificazione concentrato nell'Ena e nei Politecnici, a cui continua ad ispirarsi la maggior parte dei paesi europei. Tuttavia anche il modello Ena si è aperto all'influsso delle riforme, che hanno portato ovunque all'introduzione di materie e corsi

di insegnamento di tipo aziendalistico e manageriale al posto o in aggiunta alle tematiche giuridico-legali, per rispondere alla necessità di avere capacità di leadership e manageriali nella direzione degli apparati pubblici.

La formazione durante il lavoro, in special modo, è diventata sempre più rilevante per la gestione strategica del personale, dirigenziale in particolare. All'interno delle pubbliche amministrazioni sono state create apposite figure/unità organizzative per il *training and development* delle risorse umane, al fine di adattare i profili e le competenze presenti, alle continue evoluzioni dettate dall'economia della conoscenza e dai cambiamenti organizzativi.

Nell'ottica di migliorare le performance organizzative e individuali, sono stati infine introdotti diversi meccanismi di valutazione delle prestazioni e di conseguente aggancio dei salari ai risultati conseguiti.

Sulla base della comparazione dei diversi modelli ed esperienze, così come dei trend di riforma riguardanti i sistemi di sviluppo della dirigenza in prospettiva comparata, è possibile individuare una *convergence line* per quanto riguarda i paradigmi e i contenuti delle agende di riforma adottate dai governi. Se la filosofia del *new public management* è stata accettata tendenzialmente da tutte le democrazie occidentali, anche grazie all'azione di diffusione promossa dalle organizzazioni internazionali, a cambiare sono tuttavia gli effetti che essa ha prodotto, in quanto *embedded* negli assetti politico-istituzionali nazionali (Granovetter, 1985). A seconda dell'appartenenza ai diversi modelli attraverso cui la letteratura descrive i tratti dominanti associati alle dimensioni chiave delle burocrazie (selezione, reclutamento, formazione), si registra un differente grado di implementazione dei principi e criteri di matrice manageriale. Inoltre, ad intervenire nel processo di attuazione delle riforme ci sono variabili legate alla volontà e sensibilità politica di rendere la modernizzazione della pubblica amministrazione un tema più o meno stringente nell'agenda di governo (Goldfinch, Wallis, 2009; Peters, Pierre, 2004). Insomma, se c'è stata condisione dal punto di vista degli obiettivi delle riforme, è altrettanto vero che ciascun paese ha adottato un diverso mix di strategie, stili, strumenti e metodi di implementazione, in relazione ai diversi punti di partenza e al differente livello di capacità degli apparati pubblici nell'adozione e ricettività del paradigma manageriale (Pollitt, Bouckaert, 2000).

In conclusione, la divisione in tre grandi famiglie (modello anglosassone, europeo-continentale, mediterraneo), da cui eravamo partiti in apertura di paragrafo, rimane tuttora valida: nonostante si registrino in tutti i paesi tendenze di avvicinamento al modello imprenditoriale di gestione e sviluppo delle risorse umane e organizzative, tali traiettorie si muovono di fatto all'interno dei confini tracciati dall'imprinting iniziale e nel rispetto delle tradizioni storico-culturali di ciascun sistema amministrativo nazionale.

### 3.

#### I SISTEMI DI SVILUPPO DELLA DIRIGENZA IN EUROPA:

##### I CASI DI MADRID, LONDRA E PARIGI

La parte che segue è dedicata ai risultati di una ricerca sul campo riguardante le politiche di sviluppo del personale dirigenziale nell'ambito di una selezione di Comuni me-

tropolitani europei<sup>24</sup>. Nello specifico, lo studio, di carattere esplorativo, si proponeva di andare a vedere come realtà organizzative complesse affrontassero la questione “formazione della dirigenza”, in un’ottica di *benchmarking* rispetto alle dinamiche di sviluppo della dirigenza pubblica in Europa.

I prossimi paragrafi saranno pertanto indirizzati all’analisi delle caratteristiche dei sistemi di sviluppo della dirigenza nei Comuni di Madrid, Parigi e Londra, per lasciare alle conclusioni il confronto con le realtà italiane.

### 3.1. *Le caratteristiche organizzative e della dirigenza*

I Comuni oggetto di indagine presentano strutture organizzative diverse tra loro, che farebbero presupporre una politica di formazione del personale differenziata.

Il Comune di Parigi ha una struttura organizzativa “per direzioni” generali, coordinate da un segretario generale e dal gabinetto del sindaco, secondo il modello tipico dell’amministrazione francese. L’ufficio che si occupa della formazione fa parte della “Direzione generale Risorse umane”, la quale è suddivisa in 5 sezioni, ognuna dedicata ad una diversa politica di formazione e sviluppo (“qualificazione professionale”, “sviluppo della carriera”, “filiera professionale”, “progetti collettivi”, “consulenza”).

Per contro il Comune di Madrid presenta una macro-struttura di tipo dipartimentale organizzata per aree-servizi. La formazione è gestita da un istituto di recente costituzione che opera autonomamente nell’ambito dell’area dedicata alle risorse umane.

Assolutamente eccentrica, invece, l’amministrazione londinese. Come è noto, infatti, è solo dal 2000 che il Comune di Londra possiede una struttura centrale di coordinamento, la Greater London Authority (Gla)<sup>25</sup>. Si tratta di un’organizzazione atipica rispetto alla tradizionale amministrazione comunale, con un apparato snello (non più di 700 dipendenti), che impiega figure specializzate, le quali operano su progetti, similmente ad una società di consulenza. All’interno della struttura organizzativa è presente un’unità appositamente dedicata allo sviluppo e alla formazione delle risorse umane (*training and development*). La Gla ha il compito principale di servire da supporto per l’attività di indirizzo politico e monitoraggio dell’azione delle unità amministrative di base in cui è suddiviso il territorio londinese (i *boroughs*)<sup>26</sup>. L’“amministrazione comunale” londinese rappresenta dunque la sommatoria della Gla e dei *boroughs*, il che va tenuto presente nelle comparazioni che seguono.

Passando alle caratteristiche della dirigenza, i dati numerici (tabella 1) sono estremamente interessanti. Fatta eccezione per l’amministrazione londinese dove il basso rapporto si giustifica pienamente sulla base delle peculiari funzioni che la struttura della Gla è chiamata a svolgere, le altre due amministrazioni hanno un numero di dirigenti decisamente più basso, se proporzionato al numero dei dipendenti, rispetto ad esempio ai Comuni italiani più grandi (Milano ha un dirigente ogni 120 dipendenti; Roma un dirigente ogni 85 dipendenti; Torino un dirigente ogni 67 dipendenti).

Altri dati interessanti riguardano la composizione di genere e l’età media dei dirigenti (tabella 2). Londra (con le precisazioni suddette) si caratterizza per avere una dirigenza composta per il 30% da donne con un’età media di circa 46 anni. Madrid ha il 35%

Tabella 1 – Dipendenti e dirigenti nei Comuni metropolitani			
	LONDRA	PARIGI	MADRID
Numero dipendenti	698	43.000	36.000
Numero dirigenti	43	118	127
Dipendenti/dirigenti	16,2	364,5	283,5
Fonte: elaborazione propria da dati forniti dai Comuni in oggetto.			

Tabella 2 – Caratteristiche della dirigenza nei Comuni metropolitani			
	LONDRA	PARIGI	MADRID
% Donne	30	31,4	35
Età media	46	54,6	48
Fonte: elaborazione propria da dati forniti dai Comuni in oggetto.			

di dirigenti donne e un'età media di circa 48 anni. A Parigi, infine, le donne sono il 31,4% e l'età media è più alta che negli altri casi (il che, come vedremo è dovuto agli schemi di carriera).

Rilevanti anche le caratteristiche dell'accesso ai ruoli dirigenziali. Anche qui, ovviamente, Londra è un caso a parte. Il reclutamento dei dirigenti avviene secondo le tipiche modalità di reclutamento proprie oramai di tutte le pubbliche amministrazioni inglesi: *call* pubblica e selezione basata sulla congruità tra esigenze professionali del profilo da ricoprire e il curriculum, le motivazioni e le referenze dei candidati. La congruenza al ruolo e alle funzioni da svolgere sono, pertanto, i criteri fondamentali dell'accesso, ma anche delle promozioni interne. In questo contesto, il background professionale e le qualifiche possedute risultano dirimenti. *Gla is a very demanding place to work*, un aspetto che si rispecchia anche nelle politiche di reclutamento e sviluppo del personale, il quale deve dimostrare fin da subito di possedere le capacità e competenze professionali ricercate (*competence based approach*). Guardando, infatti, al percorso formativo dei dirigenti intervistati si evince come si tratti di figure altamente qualificate (sia attraverso master e corsi di specializzazione che per precedenti esperienze di lavoro) nelle attività richieste dal ruolo ricoperto.

Il caso di Madrid è un esempio classico di reclutamento "tradizionale", basato sul sistema del concorso. Qui merita rilevare come il ruolo dirigenziale sia stato introdotto autonomamente dal Comune di Madrid in un contesto sistemico come quello spagnolo in cui non è prevista alcuna legislazione quadro sulla dirigenza. Al vertice dell'amministrazione comunale madrilenza troviamo pertanto i seguenti profili: il *delegado* (il corrispondente dell'assessore in Italia, anche se in Spagna non sempre è una carica elettiva), il *coordinador*, il *director general*, e il *sub-director*. Eccetto l'ultimo livello, a cui si accede tra-

mite concorso, le posizioni apicali delle amministrazioni comunali spagnole sono solitamente nomine politiche.

Il Comune di Parigi adotta i due canali propri dell'amministrazione francese per l'accesso ai ruoli dirigenziali: il concorso oppure l'acquisizione diretta di diplomati dall'Ena. Inoltre, coloro che hanno maturato almeno quattro anni di servizio nel settore pubblico possono accedere alla dirigenza tramite il *tour exterieur* (concorso per personale interno).

A livello locale, i concorsi pubblici sono gestiti direttamente dagli enti e vengono pertanto banditi a seconda delle esigenze emergenti. Le amministrazioni periferiche in Francia sono infatti soggette ad un regime di totale autonomia per quanto riguarda le assunzioni. Recentemente poi i Comuni stanno vivendo una fase di forte espansione dal punto di vista del personale, per far fronte da un lato all'aumento delle funzioni acquisite a seguito del processo di decentramento, dall'altro ad un naturale processo di ricambio, a causa di una consistente ondata di pensionamenti, ed infine per rinnovare il parco delle competenze interne. Per quanto riguarda invece le figure reclutate per contratto, vi è distinzione tra coloro che vengono impiegati a termine nell'ambito dei gabinetti, e coloro che sono chiamati a svolgere attività progettuali sulla base delle competenze e del livello di esperienza professionale posseduti. Nel primo caso, il contratto è affidato *intuitu personae*, nel secondo invece sulla base di un processo di selezione per titoli e background formativo-professionale.

Le cariche dirigenziali vere e proprie (*directeur e sous-directeur*) sono generalmente di nomina politica, anche se fondata su criteri ampiamente meritocratici (esperienza lavorativa, anzianità, responsabilità, competenze e mobilità). Tuttavia, la maggior parte delle nomine vengono fatte tra coloro che provengono dalla carriera burocratica, raramente si nominano esterni. Lo statuto di Parigi, ad esempio, non consente che il direttore generale venga reclutato al di fuori dell'amministrazione pubblica, mentre in altri Comuni è lecito.

Nel complesso, si tratta di meccanismi di selezione e reclutamento propri delle rispettive tradizioni nazionali. Nel caso inglese vi è la sostanziale libertà dell'amministrazione di seguire le procedure ritenute più opportune in considerazione del tipo di competenze che si ricercano. A Parigi e a Madrid si segue il metodo concorsuale classico dell'amministrazione pubblica continentale, con la specifica diversità francese dove la presenza dell'Ena consente un percorso di entrata parallelo e, come noto, assai qualificato e qualificante.

Vediamo ora nello specifico come si articolano i processi formativi nei tre casi.

### 3.2. *Le politiche di formazione e sviluppo della dirigenza*

Il forte *commitment* politico che caratterizza la struttura del Comune di Londra fa sì che la strategia alla base della gestione e dello sviluppo delle risorse umane dipenda strettamente dalle priorità di *policy* stabilite dalla leadership politica. A monte del processo di definizione degli obiettivi, dei contenuti e delle modalità della formazione del personale, vi sono infatti l'individuazione e la conseguente implementazione degli elementi della *vision* politica. Di conseguenza il reclutamento del personale avviene sulla base di esigenze

contingenti e qualora si manifesti la necessità di nuove competenze specialistiche, esse vengono acquisite o tramite un ulteriore reclutamento oppure mediante programmi di formazione *ad hoc*.

Esiste tuttavia un piano della formazione che viene elaborato annualmente dall'unità addetta alla formazione e allo sviluppo del personale, sulla base del *corporate plan* del Comune, della *performance review* (un documento prodotto dalle singole direzioni sulla base della rilevazione delle aspettative, dei fabbisogni, dei risultati conseguiti dal personale), e della consultazione con i sindacati.

Il Comune di Parigi, in un quadro generale in cui la formazione dei dipendenti è focalizzata prevalentemente sulla progressione di carriera interna (ovvero sulla preparazione per i concorsi), non ha una strategia istituzionalizzata di formazione dei dirigenti. La formazione viene erogata su richiesta individuale, tranne nei casi in cui venga adottato un nuovo programma di intervento. La formazione dei dirigenti in Francia presenta pertanto un carattere prevalentemente individualistico e volontario (formazione *on demand*). Il fatto che alla base dello sviluppo del personale ci sia una dimensione molto personale e individuale, che riguarda il sistema di relazioni degli attori organizzativi e che non nasce da una volontà progettuale sistemica di lungo termine, è in parte attribuibile a motivazioni di ordine storico-culturale legate al forte investimento iniziale nella formazione della classe di governo del paese.

Tuttavia, negli ultimi anni sono stati apportati dei cambiamenti sia all'organigramma del Comune per renderlo più funzionale ai nuovi obiettivi, sia alle modalità e alle prassi in uso attraverso l'inserimento di nuove professionalità e competenze. Tre sono le dimensioni su cui il Comune di Parigi ha puntato di recente: sviluppo delle competenze cosiddetti "trasversali" (capacità di leadership, di comunicazione, di *team building and working*, ecc.), implementazione di un sistema di valutazione delle prestazioni individuali e organizzative, management delle competenze. Secondo tali *assets* si è proceduto a sperimentare un modello di valutazione<sup>27</sup> in quattro direzioni della struttura del Comune, a creare una nuova unità nell'ambito della direzione delle risorse umane dedicata allo sviluppo e alla gestione della carriera, a mappare le competenze possedute dall'amministrazione al fine di sviluppare una gestione più programmatica dei fabbisogni del personale, e ad accrescere la professionalità dei dirigenti attraverso una formazione più adeguata e mirata.

La formazione e lo sviluppo delle risorse umane presso il Comune di Madrid sono attualmente in fase di ridefinizione e cambiamento. Un processo che, iniziato quattro anni fa, si pone di perseguire le seguenti linee di riforma: la diffusione di nuove forme e modalità di management pubblico (*management by objectives*; *balance score card*, *customer satisfaction*, ecc.); una maggiore attenzione agli aspetti finanziari dell'azione amministrativa; il miglioramento dell'efficienza del management delle risorse umane, decentrando le competenze ai singoli dipartimenti della struttura comunale; l'implementazione di un nuovo sistema informatico; lo snellimento dei procedimenti e processi organizzativi interni; l'introduzione di un cambiamento di tipo culturale, formando e sensibilizzando il personale, in special modo coloro che ricoprono posizioni di vertice, agli obiettivi della riforma. A tali fini, il Comune di Madrid ha da poco, due anni, disegnato un piano di formazione dei dirigenti programmaticamente orientato ad adeguare la formazione continua alle mutevoli esigenze dell'amministrazione<sup>28</sup>.

Anche dal punto di vista dei contenuti dei programmi formativi, il Comune di Madrid appare quello con la maggiore ambizione. I programmi annuali di formazione prevedono l'acquisizione e il miglioramento di conoscenze/competenze nei seguenti ambiti: direzione e gestione delle risorse umane, leadership, tecniche di negoziazione, gestione dei processi di cambiamento e delle opportunità di sviluppo della città. Parigi, invece, focalizza l'attenzione soprattutto sulla formazione generale (lingue straniere, aggiornamenti normativi), sulla formazione tecnica (per i dirigenti dei ruoli tecnici ovviamente), sul cambiamento organizzativo, e sulla funzione manageriale. Sui contenuti, come abbiamo visto, la Greater London Authority non fa testo visto che la sua formazione è contingente e *ad hoc*. Giova osservare, comunque, come il programma di formazione dirigenziale attuato si concentri soprattutto sullo sviluppo delle competenze manageriali e di leadership<sup>29</sup>.

Dal confronto dei tre enti emerge come il Comune spagnolo e quello inglese tendano a privilegiare le competenze manageriali in senso stretto assai più del Comune di Parigi, dove invece la formazione assomiglia molto di più all'aggiornamento continuo. Tuttavia, in linea generale, i contenuti dei programmi di formazione rivolti al management risultano simili nei casi osservati, per quanto riguarda le tematiche trattate, che convergono sullo sviluppo delle capacità del dirigente dal punto di vista della gestione del personale, dell'esercizio della leadership, delle capacità di negoziazione, ecc.

Per quanto riguarda le modalità di fruizione della formazione, Londra si caratterizza per l'enfasi sul *self-learning* e l'utilizzo di facilitatori che svolgono talvolta anche attività di *coaching*; Madrid utilizza molto l'*e-learning*; mentre Parigi preferisce le modalità tradizionali in aula. Da notare le forme di *sharing learning*, basate sul confronto con personale proveniente da diverse aree e comparti dell'amministrazione, oltre che dal settore privato, e con esperti e attori della *governance* locale.

Per quanto concerne infine i "fornitori" della formazione, vi sono alcune differenze: il Comune di Londra utilizza sia personale interno che pacchetti di formazione "privati"; il Comune di Parigi esternalizza quasi totalmente i corsi di formazione (ad enti privati, all'Ena oppure all'università)<sup>30</sup>; così fa anche Madrid dove, però, tutta l'attività formativa viene progettata e coordinata da un gruppo di lavoro interno<sup>31</sup> che annualmente disegna la programmazione formativa dell'ente.

In tutti e tre i casi, la progettazione e la programmazione della formazione si basano sull'analisi dei fabbisogni del personale rilevati tramite colloqui individuali, nell'ambito del processo di valutazione del personale. Quest'ultimo è effettuato attraverso percorsi individuali, basati sul confronto e la discussione degli obiettivi e dei risultati. A predominare è pertanto una prassi valutativa di tipo soprattutto qualitativo, piuttosto che orientata all'utilizzo di indicatori quantitativi. Non esistono di fatto organismi appositamente costituiti né per la valutazione del personale né per la misurazione delle prestazioni dirigenziali.

Tirando le somme, dall'analisi emerge come, seppur in fase di crescita dell'attenzione istituzionale e pur con alcune differenze qualitativamente significative tra i tre casi analizzati, la formazione non abbia rappresentato fino ad oggi una significativa leva strategica per lo sviluppo delle risorse umane, in particolare dirigenziali: non esistono legami tra la formazione e lo sviluppo della carriera, perlomeno non in termini sistematici e

strutturati, né la formazione funziona da veicolo per l'assegnazione di nuovi incarichi, bonus o incentivi per il personale; l'avanzamento di carriera è prevalentemente legato a criteri di anzianità, o a dinamiche interpersonali che scaturiscono dalle capacità e attitudini personali alla leadership e alle relazioni.

Tuttavia, in tutti e tre i casi traspare la crescente importanza attribuita alla formazione nell'adattare il profilo e le competenze del dirigente ai cambiamenti che caratterizzano contesti, quali le città metropolitane, in continua evoluzione. Le attuali politiche di gestione e sviluppo del personale manifestano infatti il chiaro intento di investire maggiormente e in maniera più significativa rispetto al passato nel *training*, orientando la formazione del personale in un'ottica strategica che permetta di creare ad esempio relazioni stabili e strutturate tra i diversi parametri e strumenti propri della gestione delle risorse umane.

### 3.3. *Quali indicazioni per la dirigenza pubblica italiana?*

Dall'analisi casistica è possibile trarre almeno due indicazioni rilevanti: i) la differenziazione tra il significato e il ruolo attribuito alla dirigenza nei Comuni italiani rispetto a quelli stranieri; ii) la generalizzata difficoltà a rendere la formazione manageriale un'attività significativa in termini organizzativi. Prendiamo in esame i singoli punti.

Come emerso nel precedente sottoparagrafo, a fronte di strutture organizzative simili, i Comuni italiani hanno un numero decisamente più elevato di dirigenti rispetto ai Comuni stranieri, il che manifesta una diversa concezione del ruolo dirigenziale tra il nostro paese e gli "altri". Dal punto di vista organizzativo i Comuni italiani sono in larga parte caratterizzati da una frammentazione capillare delle responsabilità gestionali (tanti dirigenti, tante posizioni organizzative), che produce a sua volta una vera e propria frammentazione del sistema di coordinamento dirigenziale, con effetti non solo sui processi decisionali ed organizzativi, ma anche sulle possibili strategie di formazione dei dirigenti. L'eccessiva articolazione dei ruoli dirigenziali rende, infatti, estremamente complessa la rilevazione delle necessità formative della dirigenza, così come la mappatura delle competenze, ovvero il governo della formazione. In questo senso la lezione che viene da Parigi e Madrid è molto chiara: la dirigenza deve costituire il punto di riferimento strategico nell'organizzazione e nel funzionamento dell'ente e, pertanto, non può che essere declinata con una numerosità che ne giustifichi la rilevanza istituzionale. Di conseguenza, se si intende attuare con convinzione politiche di gestione e sviluppo della dirigenza centrate sul ruolo della formazione, è indispensabile nel caso italiano ridisegnare le macrostrutture degli enti e razionalizzare fortemente il numero dei dirigenti, attraverso una distribuzione delle responsabilità che divida nettamente il ruolo organizzativo dei dirigenti da quello dei funzionari; solo con una distribuzione delle posizioni dirigenziali adeguatamente calibrata, il contingente mutare delle esigenze organizzative può essere affrontato con chiarezza (Capano *et al.*, 2009).

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero il ruolo della formazione, dai casi analizzati traspare in maniera chiara come l'uso della formazione dirigenziale sia ancora in fase di istituzionalizzazione. La formazione rappresenta certamente un'attività delicata e

tra le più complesse da inserire all'interno delle amministrazioni, laddove essa si deve confrontare non solo con le pratiche consolidate (che spesso tendono a privilegiare le rendite posizionali, le conoscenze acquisite *on the job*, l'adattamento delle nuove necessità alle soluzioni routinarie, ecc.), ma anche con la necessità di adattare le possibili strategie istituzionali sulla formazione dirigenziale alle caratteristiche funzionali ed organizzative dell'ente (*ibidem*). Tuttavia, è evidente come nell'ambito non solo delle realtà italiane, ma anche di quelle straniere, la formazione dirigenziale risulti organizzativamente marginale e relativamente poco influente sulle carriere stesse dei dirigenti. Essa viene declinata molto spesso come un'attività "parallela" e poco connessa con le dinamiche e le esigenze organizzative, oppure ricondotta al semplice (seppure rilevante dal punto di vista funzionale) aggiornamento continuo. Ovviamente vi sono, però, alcune differenze di non poco conto. Ad esempio il caso di Parigi mostra come vi sia una grande fiducia nella formazione che precede l'ingresso nell'amministrazione (mediante l'Ena) per strutturare le caratteristiche professionali dei dirigenti. Lo stesso vale per l'eccentrico caso di Londra dove il reclutamento dei dirigenti viene attuato sulla base delle esigenze tecniche ed organizzative del momento. Madrid, invece, come anche l'esperienza italiana, appare più debole per quanto concerne il reclutamento in entrata. Resta però il punto: in tutti i casi la formazione viene fornita senza una significativa attenzione alla contestualizzazione e all'individualizzazione delle esigenze organizzative. La gran parte dei corsi di formazione dirigenziale in senso stretto è caratterizzata dall'enfasi sui principali elementi che, secondo la letteratura specialistica ed anche la vulgata, caratterizzano l'attività manageriale: capacità di leadership, di motivazione dei dipendenti, di integrazione, di negoziazione. Si tratta di contenuti condivisibili che però vengono somministrati in modo generalizzato senza una specifica taratura sui ruoli e sulle responsabilità organizzative effettivamente ricoperte dai dirigenti (aspetto che emerge anche dall'analisi delle competenze e della formazione del campione di indagine della ricerca oggetto del volume). Le politiche di formazione andrebbero, invece, articolate e differenziate secondo la complessità organizzativa di ciascuna amministrazione e del contesto nel quale essa si trova ad agire, altresì secondo le caratteristiche proprie dei ruoli e delle funzioni attribuiti a ciascuna unità/attore organizzativo.

Infine, in tutti i casi emerge come non vi sia una particolare correlazione tra la gestione e lo sviluppo delle carriere dirigenziali, e la formazione. Qui il nesso pare lasciato unicamente alle scelte individuali. È questo, forse, il principale indicatore che, sommato a quanto sottolineato sopra, attesta chiaramente il ruolo marginale che la formazione dirigenziale ricopre all'interno delle amministrazioni analizzate.

#### 4.

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La comparazione tra i diversi modelli/paesi evidenziata nella prima parte del capitolo ha posto particolare enfasi sulle caratteristiche dell'ambiente istituzionale entro cui si svolgono la selezione, la formazione e la socializzazione delle élite amministrative, e sul tipo di competenze che tale ambiente tende a privilegiare. L'ambiente istituzionale è frutto di

eredità storiche di lungo periodo, ed è composto da un lato dalla rete di istituzioni pubbliche o private che provvedono alla formazione del personale avviato alla carriera dirigenziale, e dall'altro dalla struttura delle carriere amministrative e dall'estensione del bacino di reclutamento (solo interno o anche esterno all'amministrazione), oltre che dalle modalità che regolano il processo di nomina e revoca dei dirigenti. In particolare l'abilità, l'autorevolezza e la legittimazione della classe di governo sono il prodotto di ambienti, in cui sono presenti sia reti istituzionali con una specifica funzione formativa (le *grandes écoles* francesi, gli istituti di *policy analysis* americani, le *policy communities*...), sia forme di selezione della dirigenza su basi competitive.

La formazione, in special modo, rappresenta una leva su cui investire, per accrescere le capacità del management pubblico di fronteggiare eventi di crisi. Essa risulta essere lo strumento più qualificato ed appropriato per assicurare alle amministrazioni una coerente adeguatezza professionale dei propri dirigenti alle mutevoli esigenze organizzative e ambientali, come hanno messo in luce gli studi di caso trattati nella seconda parte del capitolo.

Per chiudere, sia la comparazione iniziale tra i modelli di sviluppo della dirigenza delle democrazie occidentali che gli studi di caso riferiti alla dirigenza degli enti locali confermano quanto emerso nelle recenti ricerche di natura comparata riguardanti gli effetti delle riforme amministrative e del *new public management* sulle caratteristiche degli assetti pubblici (Pollitt, Bouckaert, 2000; Peters, Pierre, 2004; Page, Wright, 2007; Goldfinch, Wallis, 2009): se da una parte è evidente la condivisione delle riforme a livello di paradigma e di obiettivi di *policy*, dall'altra gli strumenti e le scelte adottate per l'implementazione si differenziano in base agli imprinting iniziali, e alle capacità organizzative e gestionali degli addetti al governo delle *policies* in ciascun contesto nazionale.

## NOTE

1. Ricordiamo a titolo di esempio il Centre for Management and Policy Studies istituito da Tony Blair con il compito di progettare e di implementare programmi strategici per il miglioramento della dirigenza pubblica; oppure il Canadian Centre for Management Development (anch'esso collocato sotto l'influenza del primo ministro); o i Local Government Training Programs in uso in diversi Stati americani (programmi di formazione e sviluppo del management progettati ed attuati mediante accordi strutturati tra enti locali ed istituzioni universitarie).
2. Se le prime due dimensioni (formazione e reclutamento) sono tradizionalmente associate ai modelli di dirigenza, alle cui caratteristiche distintive contribuiscono, l'ultima variabile (incentivazione/valutazione) rappresenta una dimensione nuova, che si è sviluppata soprattutto in relazione al processo di riforma del management pubblico degli ultimi anni.
3. L'Ena ha uno stretto collegamento con il Ministero della Funzione pubblica: il numero dei nuovi allievi ammessi è basato sul numero dei posti in organico da coprire così come indicato dal ministero stesso. Gli allievi ammessi acquisiscono lo status di funzionario pubblico e percepiscono il salario corrispondente. Il corso ha una durata di 27 mesi, suddiviso in un periodo di formazione ed uno di applicazione. Alla sua conclusione, gli allievi possono scegliere il loro incarico in base all'ordine di merito nel quale si sono collocati. Il Conseil d'État, la Court des Comptes, l'Inspection des Finances, le prefetture, il corpo diplomatico sono i posti ambiti dai migliori (Saltari, 2009).
4. La rigida competizione, accompagnata da una serie di privilegi nei confronti dei vincitori, era un chiaro costume di origine napoleonica che è rimasto tuttora presente nella cultura francese.
5. La Francia ha un sistema universitario duale: le *universités* e le *grandes écoles*. Queste ultime non hanno equivalenti negli altri paesi. Dopo la scuola superiore, alcuni studenti, solitamente i migliori, fanno domanda per essere ammessi alla *classe préparatoire*, il cui compito è appunto quello di preparare gli studenti in due o tre anni per il test di ammissione altamente competitivo alle scuole di élite. In queste classi gli studenti lavorano molto, hanno circa 40 ore di lezione a settimana, a cui si aggiungono costanti test, lavoro individuale e di gruppo... Le *grandes écoles* non sono quindi parte del sistema universitario, sono strutture molto più piccole, ma con ingenti risorse finanziarie, basate su un'accesa competizione tra gli studenti e tra le scuole stesse. Infatti le scuole più prestigiose danno accesso alla nobiltà francese, ovvero alle posizioni di comando del paese. Le *grandes écoles* più prestigiose sono l'École Polytechnique, l'École Normale Supérieure e l'École Nationale d'Administration, che si occupano rispettivamente della formazione degli ingegneri militari, dei professori universitari e degli alti burocrati.
6. Per creare spirito di corpo all'interno della burocrazia, in Francia è stato istituito un circolo virtuoso legittimante tra le scuole, i corpi e la società. Il collegamento tra le *grandes écoles*, che provvedono alla formazione dei funzionari pubblici e i corpi, che reclutano i propri membri da tali scuole, rinforza il prestigio di ciascuna parte della relazione. I migliori laureati confluiscono nei corpi di Stato più importanti, e i corpi vantano tra le loro fila coloro che hanno studiato nelle migliori scuole del paese. Si crea una situazione tale per cui le *grandes écoles* si legittimano socialmente per via delle strutture organizzative, a cui accedono i loro laureati. Questi ultimi, a loro volta, sono legittimati a ricoprire posizioni di rilievo nel governo del paese, proprio in virtù

- della formazione acquisita presso le grandi scuole, e le grandi scuole rinforzano la loro posizione alla luce del successo ottenuto dai loro alunni (Suleiman, 1979, p. 117).
7. In ragione di ciò Suleiman utilizza propriamente il termine di *state-created elite*.
  8. La legge costituzionale di riforma delle leggi finanziarie – la *Loi Organique sur les Lois de Finances*, meglio conosciuta come Lolf –, votata nel 2003, cambia il ruolo della funzione pubblica francese, orientata non più ad amministrare risorse, ma a raggiungere obiettivi predefiniti.
  9. Al fine di attrarre candidati con diverse competenze, l'accesso all'Ena è stato ampliato in due direzioni nel corso del 2004: a) il limite di età per i candidati è stato innalzato a 35 anni, al fine di favorire l'ingresso basato su un'esperienza professionale piuttosto che su una qualifica accademica; b) l'accesso alle Ena è stato aperto a tutti i paesi dell'Unione europea.
  10. «Noi abbiamo una situazione in Inghilterra dove l'università (intendo le università più prestigiose) è considerata il livello più alto di formazione. Quindi andare a frequentare l'università è considerato in sé una formazione di élite» (esponente, London School of Economics).
  11. La riforma del pubblico impiego del 1978 portò alla creazione del Senior Executive Services (Ses), sorta di *grand corps* alla francese, costituito dai tre gradi più elevati dei funzionari reclutati con il sistema meritocratico e dai due gradi più bassi dei funzionari di nomina politica, cui non si applica il concorso.
  12. «Potrei dire forse che la sfida è di tenersi collegati alla realtà che cambia. Il mondo continua a cambiare e bisogna tenersi molto aggiornati. Nel senso che una volta che uno entra nella pubblica amministrazione ha bisogno sempre di aggiornamenti forti e costanti» (esponente, London School of Economics).
  13. «Stiamo realizzando la ventiquattresima riforma dell'Ena. E pensiamo alla venticinquesima. Solo per dire che c'è un cambio costante dell'ambito di lavoro in questa scuola, anche se gli aspetti essenziali sono permanenti» (esponente, Ena).
  14. La carriera fa rientrare nei sistemi basati sulla carriera paesi quali Italia, Francia, Germania, Spagna; mentre Belgio, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti, rispondono ai sistemi basati sulla posizione.
  15. Il termine *spoils system* deriva dall'espressione pronunciata da un senatore dello Stato di New York nel primo Ottocento, William Mercy: «To the victors belong the spoils» (al vincitore tocca tutto il bottino).
  16. Già nel 1995, più di un terzo dei dirigenti inglesi del *Next Steps Office* aveva trascorsi nel settore privato (*Next Steps Office*, 1995).
  17. Per citare un esempio, la riforma francese nota come Lolf, già citata in precedenza, è uno dei provvedimenti leader in Europa a modificare la visione del dirigente pubblico tradizionale – orientato più al rispetto doveroso della norma che di parametri di efficacia ed efficienza –, a favore dell'immagine di un dirigente/manager responsabile delle prestazioni sia individuali che organizzative e quindi dei risultati raggiunti. Il nuovo sistema introdotto in Francia è fondato sulla distribuzione delle risorse in base ai diversi programmi che a loro volta devono essere declinati in obiettivi concreti e misurabili. La Lolf disegna un sistema di gestione triangolare, frutto dell'articolazione di obiettivi, risorse e risultati. Al termine dell'anno di esercizio deve essere possibile la misura del raggiungimento degli obiettivi a fronte delle risorse (umane e materiali) distribuite in fase di pianificazione. È evidente il passaggio da una logica di mezzi ad una di risultati (obiettivi), che permette di dare evidenza delle finalità dell'azione pubblica e di attribuire responsabilità e autonomia gestionale ai gestori del programma.
  18. Nel 2005 più di due terzi dei paesi Ocde hanno introdotto alcune forme di *Performance-related pay*, anche se le modalità di implementazione variano significativamente nelle diverse realtà (Goldfinch, Wallis, 2009).
  19. In alcuni casi il sistema è stato esteso a tutto il personale (Germania, Regno Unito, Stati Uniti, Finlandia, Danimarca), in altri solo alla dirigenza (Italia, Irlanda, Canada) (Ocde, 2005).
  20. Solitamente le percentuali di incentivazione rispetto al salario base variano tra il 10% e il 20%.
  21. Collegamenti tra performance individuale ed altri meccanismi basati sulle performance si sono realizzati solo nel Regno Unito e negli Stati Uniti e dal 2007 in Francia grazie alla citata legge di riforma Lolf.
  22. [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/attuazione\\_riforma\\_brunetta/riforma\\_altri\\_paesi.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/attuazione_riforma_brunetta/riforma_altri_paesi.pdf).
  23. Il ciclo di gestione delle performance è un processo annuale nel corso del quale il dirigente in-

- dividua assieme al personale alcuni indicatori chiave delle performance (obiettivi, standard e competenze) relativi all'anno in corso; alla fine dell'anno il dirigente valuta e premia le performance ritenute positive.
24. La ricerca è stata promossa dal Comune di Roma in collaborazione con Cittalia-Anci ricerche (Capano *et al.*, 2009).
  25. Prima della costituzione della Greater London Authority (Gla), non esistevano né la figura del "sindaco", né un'autorità comunale centrale, ma il territorio londinese era governato da 32 amministrazioni comunali, tanti quanti sono i distretti in cui è suddivisa l'area metropolitana.
  26. Le aree di competenza della Gla sono: trasporti, sicurezza, servizi di emergenza, sviluppo economico, pianificazione, cultura, ambiente. Le trentadue circoscrizioni (i *boroughs*) sono invece responsabili sia dei servizi a loro delegati dalla Gla che dei servizi direttamente erogati sul territorio.
  27. La valutazione dei dirigenti ha cominciato a prendere piede solo recentemente, ovvero da due anni è in atto una sperimentazione in quattro direzioni del Comune (risorse umane, patrimonio e architettura, acqua, decentralizzazione), al fine di dare corpo ad un sistema strutturato per valutare il personale. La valutazione è stata al momento realizzata tramite la modalità dell'intervista/colloquio. L'intervista è stata strutturata in quattro sezioni. Nella prima vengono discussi gli obiettivi e i risultati raggiunti e da raggiungere sia in riferimento all'anno in corso, che a quello futuro, cercando di mettere in luce da una parte l'eventuale gap tra obiettivi e risultati, e dall'altra parte le aspettative di miglioramento per il futuro. È la seconda sezione tuttavia che affronta nello specifico le esigenze e i fabbisogni professionali di crescita dell'individuo – che possono anche richiedere lo spostamento ad altra unità/ direzione –, i quali vengono raccolti e poi comunicati alla direzione delle risorse umane. Nella terza parte i fabbisogni formativi vengono declinati su due dimensioni: una più tecnica legata al raggiungimento degli obiettivi della direzione, e una più generale relativa alle preferenze e aspirazioni dell'individuo nell'ambito delle proprie attività. L'ultima parte costituisce la cosiddetta "notazione", ovvero una sorta di pagella attraverso la quale l'individuo viene valutato sulla base di una ventina di indicatori, per lo più di carattere qualitativo.
  28. Va inoltre segnalato che un'opportunità aperta di recente sul fronte del personale è la disposizione di legge emanata in materia di regolamentazione dell'impiego pubblico (*Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*). Il nuovo provvedimento legislativo introduce infatti alcuni cambiamenti (valutazione delle prestazioni, pay-performance, forme di gestione delle risorse umane più flessibili, ecc.) che agevoleranno, secondo il direttore delle risorse umane del Comune, il processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, soprattutto dal punto di vista della gestione e dello sviluppo del personale.
  29. Data la recente costituzione dell'organizzazione comunale, ad oggi sono stati implementati due soli programmi di formazione diretti ai dirigenti e al *middle management*: il *connected manager programme* e il *capital leadership programme*. In entrambi i casi i contenuti dei corsi riguardano soprattutto tematiche attinenti lo sviluppo delle capacità personali, manageriali e di gestione del personale, più che l'apprendimento di competenze tecniche.
  30. Fa eccezione l'École des ingénieurs de la ville de Paris, che è la scuola del Comune che si occupa di formare i propri ingegneri. L'ingresso alla scuola avviene tramite concorso, e nel periodo di formazione alla professione si viene stipendiati come dipendenti del Comune. L'unico obbligo in capo a chi frequenta tale istituto è la permanenza nell'organizzazione comunale per almeno otto anni. Oltre a formare gli ingegneri, la scuola si occupa di fatto anche della formazione permanente organizzando corsi tecnici per l'aggiornamento professionale.
  31. L'istituto di formazione interna, una sorta di *think tank* costituita nel 2006, si occupa di organizzare la formazione del personale in collaborazione con istituti privati e business school (Istituto de Impresa, Esade, Iese, ecc.). Annualmente prepara un fascicolo informativo sui corsi offerti, che viene inviato a tutto il personale (formazione a catalogo). Gli interessati possono fare domanda dopo aver consultato i propri superiori, e a seconda dei posti disponibili e del match tra posizione lavorativa e contenuto del corso, si procede alla selezione. L'istituto di formazione organizza inoltre con cadenza regolare seminari, conferenze, incontri, ecc. In particolare ogni mese si tiene presso l'istituto un seminario di aggiornamento professionale rivolto a tutti i dirigenti.

PARTE II  
L'INDAGINE



# L'indagine sul campo: nota metodologica

di Valentina Punzo

## *Sommario*

1. Obiettivi della ricerca – 2. Il disegno della ricerca – 3. Gli strumenti della ricerca: interviste e focus group – 4. Analisi qualitativa delle interviste e dei focus group

### I.

#### OBIETTIVI DELLA RICERCA

L'obiettivo generale della presente ricerca è stato quello di mettere a fuoco il nesso tra il ruolo del management pubblico e la dinamica delle riforme amministrative attuate negli ultimi quindici anni, o poco più, sino agli sviluppi più recenti, con riguardo alle innovazioni introdotte dall'attuale riforma Brunetta. L'attenzione conoscitiva è stata dunque orientata in linea generale a tutte quelle trasformazioni che hanno coinvolto la fisionomia della dirigenza pubblica, considerandone l'impatto sui diversi aspetti che interessano l'attività dirigenziale, con l'obiettivo di cogliere, attraverso l'esperienza dei protagonisti, da un lato gli atteggiamenti nei confronti dei principali interventi di riforma amministrativa e dall'altro gli effetti concreti che questi hanno generato sull'attività lavorativa del dirigente pubblico. In questo quadro, un tema di particolare interesse che ha percorso tutta la ricerca è stato quello delle trasformazioni intervenute nel rapporto tra politica e dirigenza pubblica. Nell'indagare i punti di forza e i punti di debolezza che, dal punto di vista dei diretti interessati, hanno accompagnato la difficile e complessa strada dell'attuazione delle riforme amministrative, intento della ricerca è stato quindi quello di rilevare il gap esistente tra gli obiettivi dichiarati delle riforme, e dunque le aspettative che esse stesse hanno suscitato, e i risultati concretamente ottenuti, così come percepiti dai dirigenti.

Più specificatamente, la ricerca si è articolata in tre ambiti di indagine inerenti:

- 1) i problemi attuativi delle riforme amministrative e il ruolo del dirigente;
- 2) i meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica;
- 3) i modelli di formazione del management pubblico.

Coerentemente con l'articolazione appena esposta, l'obiettivo generale della ricerca è dunque suddiviso in altrettanti obiettivi specifici. In tale direzione, la prima linea di in-

indagine si è proposta di esaminare il contenuto di ruolo riservato ed effettivamente giocato dai dirigenti pubblici nell'ambito delle riforme amministrative (emanate nell'arco di tempo considerato) al fine di rilevare le capacità e la consapevolezza dei dirigenti pubblici di costituire una parte rilevante della classe dirigente del paese e, in conseguenza di ciò, di riflettere sulla funzione anche sociale da essi svolta in questi stessi anni. La seconda linea di indagine ha affrontato il tema dei meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica, anche alla luce dei principali interventi di riforma amministrativa, con l'obiettivo specifico di rilevare la relazione esistente tra meccanismi di incentivazione, produttività e merito nelle organizzazioni pubbliche.

Obiettivo specifico della terza linea di indagine sulla formazione del management pubblico è stato infine quello di approfondire alcuni temi chiave concernenti il funzionamento, l'organizzazione e le tendenze evolutive del sistema di formazione della dirigenza pubblica nel nostro paese, considerando anche il punto di vista dei diretti interessati e la loro percezione con riguardo all'impatto degli interventi e alla consonanza degli obiettivi e del processo formativo alle esigenze dell'amministrazione e allo sviluppo professionale dei dipendenti. A queste finalità si è accostato l'intento di assumere una prospettiva comparata rispetto alla formazione del management pubblico al fine di rilevare le caratteristiche dei sistemi di formazione pubblica anche di altri paesi.

## 2.

### IL DISEGNO DELLA RICERCA

Sulla base dell'obiettivo generale e degli obiettivi specifici di ciascuna linea di indagine, il disegno della ricerca ha previsto due macro-fasi, una di inquadramento teorico e di definizione del problema, ed una più strettamente empirica, a loro volta articolate in fasi distinte.

Per quanto riguarda la prima macro-fase è stata operata una rassegna ed una selezione dei provvedimenti di riforma amministrativa da esaminare. Tale passaggio è stato articolato nelle seguenti fasi:

- 1) ricostruzione del quadro normativo generale delle riforme degli ultimi vent'anni;
- 2) scelta degli interventi di riforma, rispetto ai quali poi indagare gli orientamenti e le condotte della dirigenza.

In particolare, la selezione degli interventi è stata effettuata avendo riguardo per un verso ad alcuni provvedimenti riguardanti tutte le amministrazioni (ad esempio le norme in materia di reclutamento, di attribuzione di incarichi dirigenziali, di valutazione dei risultati di gestione, ecc.), per altro verso individuando interventi di riforma specificamente rivolti ad alcune branche dell'amministrazione, di particolare rilievo per averne modificato le attribuzioni o disposto una riorganizzazione.

L'analisi e la definizione del quadro di riferimento normativo ha permesso il passaggio dagli obiettivi più generali della ricerca alla definizione di ipotesi guida, considerando comunque che trattandosi di una ricerca di tipo esplorativo non sono state elaborate ipo-

tesi precise da verificare, bensì sono stati delimitati, come già precisato, gli interessi generali di conoscenza e alcuni criteri guida o ipotesi parziali.

A tale prima macro-fase, nel disegno della ricerca ha fatto seguito la seconda macro-fase di ricerca empirica, articolata a sua volta nelle seguenti fasi:

- 1) definizione delle unità di analisi;
- 2) individuazione delle tecniche di raccolta dei dati più appropriate per gli obiettivi della ricerca;
- 3) costruzione degli strumenti;
- 4) rilevazione empirica;
- 5) analisi dei dati.

All'analisi dei dati ha infine fatto seguito la rielaborazione dei risultati della ricerca e la stesura del report finale della ricerca.

### *2.1. I casi analizzati*

Per quanto riguarda la prima fase, è stato necessario compiere una scelta di carattere metodologico relativa all'estensione del campo di analisi. La categoria della "dirigenza pubblica" abbraccia infatti un campo potenzialmente molto esteso, interessando ambiti che presentano caratteristiche peculiari e specifici interrogativi, proprio con riferimento al profilo e al ruolo della dirigenza.

Essendo di prioritario interesse fornire una rappresentazione di dettaglio di alcune realtà ritenute significative, e dati i limiti di tempo e di risorse entro i quali è stata condotta la ricerca, non si poteva certamente prendere in considerazione un campione statisticamente rappresentativo, e comunque appariva preferibile effettuare interviste semi-strutturate, sicché ci si è concentrati su alcune amministrazioni.

In primo luogo si è cercato di rappresentare sia le amministrazioni centrali dello Stato sia le Regioni.

Sono state pertanto fatte oggetto di indagine quattro amministrazioni, due statali e due regionali, scelte, in particolare, avendo riguardo al tipo di attività che le contraddistingue e all'ambito territoriale di riferimento. Le due amministrazioni statali sono state selezionate avendo cura di includerne una (il Ministero dell'ambiente) qualificata soprattutto da attività di tipo tecnico e l'altra prevalentemente da attività di tipo burocratico (il Ministero dell'economia e delle finanze).

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, dovendosi limitare a due, ne sono state selezionate una del Nord (il Veneto) e una del Centro (il Lazio). Anche nell'ambito delle due amministrazioni regionali individuate si è seguito il criterio relativo al tipo di attività svolta, in particolare nella selezione degli Assessorati regionali da includere nell'indagine. In tal senso, sono stati individuati in ciascuna delle due Regioni rispettivamente l'Assessorato al bilancio e l'Assessorato all'ambiente, cercando di omologarsi agli stessi tipi di attività che sono stati analizzati nei casi a livello statale.

Nell'ambito delle amministrazioni selezionate sono state effettuate in tutto 31 interviste a dirigenti di seconda fascia (si veda Elenco n. 1 *Amministrazioni e settori di appar-*

*tenenza dei dirigenti intervistati*). Nella scelta dei soggetti si è, in primo luogo, rispettata una distribuzione dei casi tra le amministrazioni statali e regionali individuate, avendo riguardo ad una distribuzione omogenea.

Più specificatamente, sono state effettuate:

- 7 interviste a dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze
- 8 interviste a dirigenti del Ministero dell'ambiente
- 8 interviste a dirigenti della Regione Lazio:
  - 4 interviste a dirigenti dell'Assessorato al bilancio
  - 4 interviste a dirigenti dell'Assessorato all'ambiente
- 8 interviste a dirigenti della Regione Veneto:
  - 4 interviste a dirigenti dell'Assessorato al bilancio
  - 4 interviste a dirigenti dell'Assessorato all'ambiente

L'individuazione dei dirigenti di seconda fascia da includere nella rilevazione ha avuto riguardo a due criteri principali: l'età e il genere. L'intento è stato quello di comporre un "campione" che fosse abbastanza proporzionato al suo interno nella distinzione tra maschi e femmine, e che includesse soggetti di diverse fasce di età, sia "giovani" sia "anziani", in quanto espressione di esperienze professionali diverse all'interno dell'amministrazione e di una diversa carriera dirigenziale. In termini tecnici, dunque, si è costruito un campione cosiddetto "a scelta ragionata". Benché la composizione del "campione" sia stata guidata da tali criteri, è opportuno sottolineare che l'individuazione dei soggetti si è parimenti dovuta adeguare alle loro reali disponibilità a fissare un incontro con l'intervistatore. In alcuni casi, o per mancanza di tempo da parte dei soggetti individuati o di predisposizione personale a farsi intervistare, ciò ha necessariamente comportato un certo scostamento dai criteri individuati.

Precisati questi aspetti metodologici, il "campione" della ricerca risulta composto da 19 maschi e 12 femmine e da soggetti di diverse fasce di età all'interno di un range che varia tra i 36 anni (il più giovane) e i 64 anni (il più anziano). In particolare, considerando la distribuzione per fasce di età, quasi la metà dei soggetti intervistati hanno un'età compresa tra i 36 e i 45 anni e solo 6 soggetti hanno invece un'età superiore ai 55 anni, come si evince schematicamente dalla tabella 1.

Un altro aspetto interessante che riguarda i dirigenti intervistati, preso successivamente in considerazione in sede di rielaborazione dei risultati, è il loro background formativo.

Nella stima della distribuzione del "campione" rispetto al tipo di formazione iniziale l'intento è stato quello di tenere sotto controllo due differenti tipologie formative:

Tabella 1 – Suddivisione del "campione" per fasce d'età	
36 – 45 anni	14
46 – 54 anni	11
oltre 55 anni	6

1) background formativo di tipo tecnico con riferimento a ingegneri, economisti, architetti, biologi, geologi; 2) background formativo di tipo burocratico con riferimento a giuristi, laureati in scienze politiche.

Sebbene il numero di intervistati con formazione di tipo giuridico risulti inferiore al totale dei soggetti con formazione di tipo tecnico/specialistica, così come sintetizzato in tabella 2, appare opportuno sottolineare che una tale distribuzione del “campione” appare coerente con la scelta di tenere sotto osservazione due settori di attività, specificatamente ambiente ed economia, in cui vi è una forte incidenza di saperi tecnici.

In particolare, la maggior parte degli intervistati con background formativo di tipo tecnico si concentra nelle due Regioni oggetto di indagine (14 soggetti sul totale di 19). In queste amministrazioni si rileva infatti una maggiore diversificazione dei titoli di studio con un’ampia presenza di ingegneri, architetti ed economisti, laddove nei due ministeri considerati a prevalere è tuttora la laurea in giurisprudenza. Dunque, a parità di settore di indagine, i Ministeri mostrano, rispetto alle Regioni, una sovra rappresentanza di saperi giuridici.

Tabella 2 – Suddivisione del “campione” per tipologia di formazione iniziale	
Background tecnico	19
Background burocratico	12

Occorre infine ribadire che, sia per la sua numerosità sia per le modalità seguite per comporlo, non si tratta di un “campione” statisticamente rappresentativo, sicché i risultati ottenuti dalla rilevazione empirica non sono estendibili al variegato universo della dirigenza pubblica.

### 3.

#### GLI STRUMENTI DELLA RICERCA: INTERVISTE E FOCUS GROUP

La scelta degli strumenti di rilevazione deriva dagli obiettivi della ricerca e dall’intento di recuperare, attraverso una prospettiva diacronica, le esperienze professionali dei soggetti al fine di rilevare i loro atteggiamenti nei confronti dei cambiamenti concreti introdotti dalle riforme amministrative e le loro percezioni rispetto al proprio ruolo manageriale. L’indagine di tipo qualitativo ha previsto l’impiego di interviste semi-strutturate condotte faccia a faccia ai 31 dirigenti individuati nella precedente fase del disegno della ricerca.

La scelta di tale strumento è stata dettata dalla necessità di ridurre l’elevata strutturazione e standardizzazione tipica del questionario e dall’esigenza di impiegare uno strumento adatto a recuperare opinioni e atteggiamenti degli intervistati (Bichi, 2002). Seguendo la classica distinzione tra ricerca standard e non-standard (Marradi, 1996), con

l'intervista semi-strutturata si entra infatti nell'ambito non-standard (Marradi, 1996; Marradi, 1997). Sebbene sia stato previsto un insieme ordinato e fisso di domande uguali per tutti gli intervistati, la conduzione dell'intervista è stata, in parte, gestita in relazione alla singola "situazione di intervista" (Bichi, 2002), prevedendo la possibilità di lasciare un margine di apertura all'intervistato. Questo significa, per esempio, che alcune domande possono non essere state proposte all'intervistato in conseguenza del fatto che lo stesso aveva già fornito informazioni su quel tema all'interno di una precedente risposta, oppure, per lo stesso motivo, che una domanda possa essere stata solo parzialmente modificata.

La traccia dell'intervista, riportata integralmente in appendice, è stata articolata in tre parti, corrispondenti agli ambiti di attenzione di ciascuna linea di indagine della ricerca.

La prima parte della traccia di intervista è stata focalizzata sul rapporto tra riforme amministrative e attività del dirigente pubblico. In questa parte dell'intervista, a partire da una prima ricostruzione delle tappe principali della carriera professionale dell'intervistato, sono stati trattati i temi inerenti i cambiamenti introdotti dalle riforme amministrative, il conseguimento o meno da parte delle riforme dei risultati attesi, il rapporto tra politica e amministrazione. La seconda parte della traccia dell'intervista è stata incentrata sul tema del merito. In particolare, sono approfonditi i temi relativi agli incentivi di natura economica e/o collegati alla progressione di carriera e ricercate eventuali *best practices* da cui trarre utili spunti per il miglioramento dell'attuale sistema di valutazione ed incentivazione del merito nella dirigenza pubblica. Infine, l'ultima parte dell'intervista ha indagato l'ambito tematico della formazione del management pubblico, con riferimento particolare alla tipologia e frequenza dei corsi di formazione, alla specificità o trasversalità delle materie oggetto della formazione, agli scopi della formazione erogata e ad azioni praticabili per migliorarla.

Garantendo l'anonimato ai rispondenti, le interviste realizzate sono state registrate e trascritte integralmente.

Nel disegno della ricerca, alla rilevazione mediante interviste semi-strutturate ha fatto seguito, in una successiva fase, l'impiego della tecnica del focus group. Nel caso dei focus group, o interviste di gruppo, si ha a che fare con dati cosiddetti relazionali (Kidd, Parshall, 2000; Trobia, 2005), che emergono dal confronto tra percezioni, opinioni, valutazioni e interpretazioni degli intervistati e attraverso le dinamiche e le interazioni che avvengono durante il "dibattito".

In particolare, sono stati realizzati quattro focus group di approfondimento tra Roma, Bologna e Palermo, rispettivamente sui seguenti temi:

1. La formazione del management pubblico, Roma, moderatore prof. Antonio La Spina.
2. La dirigenza pubblica tra riforme e merito, Bologna, moderatore dott. Nereo Zamaro.
3. La dirigenza pubblica tra riforme e merito, Palermo, moderatore prof. Antonio La Spina.
4. I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica, Roma, moderatore prof. Francesco Merloni.

Il gruppo di partecipanti a ciascun focus group, composto da circa 10-12 persone, è stato organizzato in modo tale da avviare un confronto tra punti di vista diversi e da sollecitare dunque un dibattito guidato tra opinioni il più possibile eterogenee rispetto ai temi trattati. Un aspetto peculiare della tecnica del focus group è la possibilità di esplorare non solo

i contenuti del dibattito ma anche le modalità del suo svolgimento, indagando, in tal senso, l'influenza reciproca del gruppo sui partecipanti e viceversa (Trobia, 2005). La discussione di gruppo può infatti rivelarsi molto utile in relazione ad argomenti rispetto ai quali il comportamento del singolo può essere particolarmente influenzato dalla sua appartenenza a un gruppo. Tra i partecipanti ai focus group sono stati selezionati dirigenti regionali e comunali, direttori di scuole di formazione, professori universitari, rappresentanti di categoria, rappresentanti sindacali, giornalisti, direttori di centri studi direzionali, ecc. (per dettagli si veda più avanti *Elenco n. 2. Partecipanti ai focus group*). Ogni focus group è stato condotto da un moderatore, che ha somministrato gli stimoli iniziali e gestito la discussione, che a sua volta è stato affiancato da un osservatore al quale è stato affidato il compito di annotare le dinamiche, i contenuti e le opinioni individuali emersi durante il dibattito.

### 3.1. *Interviste semi-strutturate ad esponenti di istituti e scuole di formazione pubblica*

Nell'ambito della terza linea di indagine sulla formazione del management pubblico, coerentemente con l'obiettivo specifico di indagare anche da una prospettiva internazionale il mondo della formazione della dirigenza pubblica, oltre alle interviste ai dirigenti di seconda fascia sono state effettuate quattro interviste semi-strutturate ad esponenti delle seguenti scuole ed enti di formazione per le pubbliche amministrazioni:

1. École Nationale d'Administration
2. Kennedy School of Government
3. London School of Economics
4. Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa).

La traccia di intervista, riportata integralmente in *Appendice*, in questo caso è stata articolata in due parti: un quadro generale e una sezione di approfondimento. Pur essendo l'impianto generale uguale per tutte le interviste, al fine di garantire la loro confrontabilità, le quattro tracce hanno subito dei leggeri adattamenti ai singoli casi, sulla base delle peculiarità del sistema istituzionale del paese di riferimento. Comunque, per tutti i casi esaminati, la prima sezione dell'intervista aveva l'obiettivo di rilevare l'identità e il modello formativo alla base dell'ente studiato, rilevando eventuali criticità al suo sviluppo o modelli di riferimento. La seconda parte dell'intervista si è concentrata sulle specificità dell'offerta formativa erogata, anche in riferimento agli attuali temi della globalizzazione e della crisi economica.

#### 4.

#### ANALISI QUALITATIVA DELLE INTERVISTE E DEI FOCUS GROUP

L'analisi qualitativa delle informazioni raccolte attraverso la rilevazione empirica è stata effettuata secondo due direttrici, configurabili in un'analisi verticale e un'analisi orizzontale (Bichi, 2002). L'intento è stato quello di recuperare i "segmenti tematici elementari" che compongono il percorso professionale così come le esperienze concrete, le

opinioni e gli atteggiamenti dei soggetti intervistati nella loro processualità, analizzati cioè in modo complementare prima verticalmente (all'interno di ciascuna intervista) e poi orizzontalmente attraverso tutte le interviste e i focus group.

Le potenzialità esplorative offerte da ciascuna testimonianza sono state dunque accostate alla possibilità di effettuare confronti, in un'ottica di analisi comparativa. A tal fine, dopo una prima analisi in profondità delle interviste, è stata elaborata una griglia di analisi, suddivisa per aree tematiche principali, che ha permesso l'estrapolazione dei frammenti di intervista significativi rispetto a ciascuna area tematica indagata, e il successivo confronto tra i casi. Da qui si è potuta verificare la "distribuzione", "diversificazione" o "concentrazione" delle posizioni assunte dagli intervistati rispetto ad alcune variabili considerate, come l'ambito di attività, l'amministrazione di appartenenza, l'età; e dunque la formazione di sottogruppi piuttosto omogenei al loro interno.

Per quanto riguarda l'analisi dei focus group il procedimento è stato analogo, mediante l'utilizzo di un comune schema di sintesi che ha permesso di omogeneizzare tutte le informazioni raccolte nei quattro focus group.

La rielaborazione dei risultati derivanti dall'analisi è confluita nel report finale della ricerca.

*Elenco n. 1. Amministrazioni, direzioni e settori di appartenenza dei 31 dirigenti intervistati*

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Igop (Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico);
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Direzione Analisi Economico Finanziaria;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, Direzione I;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Direzione 8;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Servizio Studi RGS (Ragioneria Generale dello Stato), Ufficio decimo enti territoriali, finanza di enti locali;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Ufficio di Gabinetto;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Servizio Controllo Interno;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Ufficio Legislativo;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la Ricerca e lo Sviluppo;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per i Servizi Interni del Ministero;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la Qualità della Vita;
- Regione Veneto – Direzione Urbanistica;
- Regione Veneto – Segreteria Regionale Bilancio e Finanza;
- Regione Veneto – Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi;
- Regione Veneto – Direzione Tutela Ambiente;
- Regione Veneto – Direzione Difesa del Suolo;
- Regione Veneto – Direzione Bilancio;
- Regione Veneto – Direzione Ragioneria e Tributi;
- Regione Lazio – Direzione Ambiente e Cooperazione tra i popoli – Area difesa del suolo;
- Regione Lazio – Direzione generale Economia e finanza – Area bilancio;

- Regione Lazio – Direzione generale Economia e finanze – Area economico-sanitaria;
- Regione Lazio – Direzione generale Economia e finanze – Area entrate;
- Regione Lazio – Direzione ambiente e cooperazione tra i popoli – Area conservazione natura e osservazione ambiente;
- Regione Lazio – Direzione ambiente e cooperazione tra i popoli – Area concessione demaniale e pianificazione bacini idrografici;
- Regione Lazio – Direzione ambiente e cooperazione tra i popoli – Area bonifica e irrigazione.

*Elenco n. 2. Partecipanti ai focus group*

- Dirigente Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale – Dipartimento per la ricerca, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Direttore didattico Istituto Montecelio – Agenzia Regionale per la Comunicazione e la Formazione, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Giornalista – Fondirigenti G. Taliercio, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Ministro Plenipotenziario – Direttore Istituto diplomatico Mario Toscano – Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Responsabile di settore – Resp. Osservatorio sui bisogni formativi – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Direttore Istituto G. Tagliacarte, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Segretario comunale – Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Fondirigenti G. Taliercio, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Dirigente – Associazione ex allievi Spa – Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Dirigente – Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Prefetto – Direttore Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, Focus group “La formazione del management pubblico”, Roma;
- Direttore del Settore Personale e Organizzazione, Comune di Bologna, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Professore Ordinario di Analisi delle Politiche Pubbliche – Università di Bologna, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Responsabile del Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali – Regione Emilia Romagna, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Direttore dell’Area Risorse Umane – Comune di Verona, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Direttore regionale – Inpdap Toscana – Associazione ex allievi Spa, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Professore Ordinario di Analisi delle Politiche Pubbliche – Politecnico di Milano, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Professore Ordinario di Economia Aziendale – Università di Bologna, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Direttore – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale dell’Emilia Romagna e delle Marche, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;

- Segretario generale – Comune di Parma – Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Direttore – Forma Futuro, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Professore Ordinario di Diritto Amministrativo – Università di Bologna, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Bologna;
- Centro Ricerche e Studi Direzionali – Cerisdi, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Presidente del Servizio di pianificazione e controllo strategico – Presidenza Regione Sicilia, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Responsabile della Formazione e Relazioni Sindacali – Comune di Palermo – Associazione Italiana per la Direzione del Personale, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Dirigente – Assessorato alla Presidenza – Regione Sicilia, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Direttore – Confindustria Sicilia, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Dirigente – Ufficio Speciale Energia Assessorato all’Industria – Regione Sicilia – Associazione Dirigenti Regione Siciliana, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Dirigente – Regione Sicilia, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Giornalista, Focus “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Amministratore Sdi Soluzioni d’Impresa – Consigliere di Amministrazione di Sistemi Formativi Confindustria Sicilia – Consiglio Direttivo di Confindustria Palermo, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Responsabile Cgil Funzione Pubblica Sicilia, Focus group “La dirigenza pubblica tra riforme e merito”, Palermo;
- Direttore Generale – Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Professore Ordinario di Diritto pubblico – Luiss Guido Carli, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Dirigente – Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali – Associazione ex allievi Sspa, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Professore Ordinario di Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche – Università degli Studi di Roma ‘Tor Vergata’, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Dirigente – Ministero dell’Economia e delle Finanze, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Dirigente – Dipartimento della Funzione Pubblica, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Direttore – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Professore Associato di Economia Aziendale – Università degli Studi del Molise – Luiss Guido Carli, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma;
- Vicepresidente – Unione degli Industriali e delle imprese di Roma, Focus group “I meccanismi di gestione del merito della dirigenza pubblica”, Roma.

# I dirigenti pubblici e le riforme amministrative

di Vincenzo Antonelli

## *Sommario*

1. Le tendenze di riforma dell'amministrazione pubblica degli ultimi vent'anni – 2. La dirigenza pubblica di fronte ai problemi attuativi delle riforme amministrative – 3. L'opinione dei partecipanti ai focus group – 4. Considerazioni conclusive: una classe dirigente per le riforme

### I.

#### LE TENDENZE DI RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DEGLI ULTIMI VENT'ANNI

Dal dibattito avviato a seguito del processo di regionalizzazione che ha caratterizzato gli anni '70 e che si è protratto per circa due decenni, hanno preso le mosse i molteplici interventi riformatori che si sono susseguiti a partire dai primi anni '90 in tema di riorganizzazione dell'apparato burocratico, di semplificazione dei processi decisionali, di redistribuzione dei compiti delle amministrazioni pubbliche, e che hanno finito per delineare un nuovo sistema delle istituzioni pubbliche italiane. Si tratta di interventi di riforma che nello scenario europeo sono riconducibili soprattutto al movimento, supportato dalle organizzazioni internazionali, di riduzione dei costi a fronte di un elevato deficit pubblico esploso con particolare evidenza negli anni '80. La spinta a razionalizzare le strutture, a ridurre il personale e a semplificare le procedure amministrative ha trovato una sua formulazione generale nel "paradigma" del *new public management*, che ha indotto i promotori delle riforme, in molti paesi ad economia avanzata, a sostenere l'introduzione nel settore pubblico di criteri, logiche e strumenti d'azione propri delle imprese private.

In particolare, gli interventi di riforma dell'organizzazione amministrativa sono stati accompagnati da altrettanti mutamenti nell'assetto delle competenze delle amministrazioni e nelle modalità di esercizio delle funzioni loro attribuite. Infatti, la legge n. 421 del 1992, che ha introdotto la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego ed alcuni principi aziendalistici nell'organizzazione amministrativa, va letta insieme alla legge n. 142 del 1990, che ha ridisegnato l'ordinamento degli enti locali ed ha assunto l'autonomia comunale a base di riferimento per l'architettura amministrativa ed istituzionale, e alla legge n. 241 del 1990, che non solo ha posto la disciplina generale del procedimento amministrativo, ma più in generale ha ripensato il rap-

porto tra cittadino ed amministrazione dando attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Emergono, dunque, tre fili rossi, la cui organicità e sistematicità, forse non perseguita consapevolmente dal legislatore dei primi anni '90, viene colta dalla legge n. 59 del 1997, che si è occupata contestualmente del conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, della riforma della pubblica amministrazione e della semplificazione amministrativa.

Ciò consente di rilevare da un lato che i modelli che il legislatore ha utilizzato per riorganizzare le amministrazioni pubbliche sono stati disegnati in relazione ai cambiamenti intervenuti nell'allocazione dei compiti istituzionali ai diversi livelli di governo sul territorio, dall'altro lato che i mutamenti registrati nei vari settori investiti dalle riforme mostrano la tendenza del legislatore a costruire un'amministrazione efficiente, efficace e trasparente. In particolare, le norme sul procedimento, i processi di privatizzazione, l'introduzione dei controlli di gestione, indicano, come obiettivo di sistema, l'intento di disegnare un'amministrazione orientata al risultato.

I processi di riforma che hanno interessato il sistema pubblico negli ultimi due decenni si fondano, dunque, su assunti diversi da quelli che hanno tradizionalmente definito il funzionamento delle amministrazioni pubbliche: la spinta verso il decentramento e la valorizzazione del policentrismo autonomistico, la tendenza a ridurre i vincoli procedurali, l'ampliamento dei margini di autonomia gestionale assegnati alla dirigenza pubblica, la diffusione di forme di controllo sulla gestione e sull'attività.

Questi fattori di cambiamento hanno determinato un ripensamento non solo dell'articolazione dell'organizzazione amministrativa, ma anche delle figure professionali poste a suoi vertici.

Infatti, alla distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, affidati agli organi politici, e compiti di natura gestionale, affidati agli organi amministrativi, ha fatto seguito la ridefinizione del ruolo del dirigente pubblico e l'emersione di nuove figure professionali sempre più legate a forme di responsabilità cosiddetta manageriale.

La logica del raggiungimento dell'obiettivo, se da un lato ha contribuito ad accrescere il ruolo e le responsabilità della dirigenza pubblica, dall'altro ha fatto emergere nell'organizzazione della pubblica amministrazione nuove figure professionali che, seppur non inquadrabili dal punto di vista formale nella dirigenza, sono, tuttavia, investite di una responsabilità organizzativa e di risultato, e come tali possiamo collocarle nell'ampia area del management. Si tratta di una tendenza che ha indotto, tra l'altro, la contrattazione collettiva ad introdurre una disciplina specifica della vicedirigenza e delle posizioni apicali non dirigenziali, avvicinando in tal modo taluni profili dell'assetto del management pubblico a quello privato.

Muovendo da queste considerazioni nel proseguo del presente capitolo si tenta di mettere a fuoco, attraverso le opinioni espresse dai dirigenti intervistati e dai partecipanti ai focus group (si veda *infra* *L'indagine sul campo: nota metodologica*), il nesso tra il ruolo della dirigenza pubblica e la dinamica delle riforme amministrative degli ultimi due decenni. Delle riforme amministrative vengono analizzate da un lato l'incidenza sulla fisionomia e sul ruolo della dirigenza pubblica, dall'altro le carenze che questa ha manifestato in concreto nella gestione ed implementazione degli interventi che hanno riformato il sistema amministrativo.

In particolare, si tenta di individuare i limiti incontrati nell'attuazione delle riforme e le possibili misure formative e premiali che possono concorrere a sostenere una più incisiva funzione della dirigenza pubblica nelle fasi di progettazione ed attuazione degli interventi di riforma.

## 2.

### LA DIRIGENZA PUBBLICA DI FRONTE AI PROBLEMI ATTUATIVI DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE

La dirigenza pubblica, oltre a rappresentare la destinataria di rilevanti interventi normativi che ne hanno riscritto funzioni e responsabilità, è chiamata a concorrere all'attuazione di quelle riforme che riguardano a vario titolo l'organizzazione e il funzionamento della macchina amministrativa. Se da un lato si assiste, infatti, a frequenti cambiamenti dello statuto giuridico della dirigenza e delle modalità operative, dall'altro è diventato sempre più evidente la necessità di far ricorso a nuove competenze e figure professionali per potere efficacemente implementare gli interventi riformatori di sistema.

Uno stretto legame avvince, dunque, la dirigenza alle riforme amministrative, che la fa apparire corresponsabile dell'esito incerto e problematico di quest'ultime.

I rilevanti processi di riforma che si sono sviluppati con particolare intensità, tanto sul piano amministrativo quanto su quello costituzionale, appaiono spesso, infatti, fortemente condizionati da difficoltà attuative che ne hanno attenuato fortemente la portata innovativa.

Le interviste ai dirigenti hanno consentito di cogliere in che modo si è manifestato in concreto l'atteggiamento della dirigenza di fronte ai provvedimenti di riforma che negli ultimi due decenni hanno riguardato l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso fasi di destrutturazione e riaccorpamento dei ministeri (decreto legge 181/2006, legge 296/2006, decreto legge 85/2008, decreto legge 112/2008), o che hanno interessato il ruolo dei dirigenti (decreto legislativo 29/1993, legge 59/1997, decreto legislativo 80/1998, decreto legislativo 300/1999, legge 145/2002, legge 168/2005) e il loro modo di operare (legge 241/1990, legge 94/1997 e decreto legislativo 279/1997, decreto legislativo 286/1999, decreto legislativo 82/2005), o che hanno ridisegnato l'assetto delle istituzioni territoriali (legge costituzionale 3/2001).

#### 2.1. *I nodi problematici*

Prendendo le mosse dalla propria esperienza, i dirigenti si sono interrogati su come la dirigenza pubblica ha recepito le riforme amministrative, concordando la maggior parte sulla assunzione da parte degli stessi dirigenti di un atteggiamento passivo. Molteplici sono le cause indicate dagli intervistati che possono essere poste alla base di questo tipo di atteggiamento.

La prima è rinvenuta nell'esasperazione dello *spoils system*, che sul piano sostanziale è servito a legare i dirigenti amministrativi alla politica, facendo in tal modo dipendere molte delle scelte amministrative dal vertice politico, nonché a precarizzare la funzione dirigenziale.

Le riforme hanno impattato molto poco rispetto al *modus operandi* dei dirigenti, sono state viste più come una messa a disposizione della propria attività verso organi superiori, non come un cambiamento, razionalizzazione o maggiore responsabilizzazione, ma come una precarizzazione della posizione e questo perché la maggior parte dei dirigenti su cui si è attuata la riforma erano vecchi dirigenti (dirigente, amministrazione centrale).

La seconda causa è addotta nella mancata attivazione di un appropriato sistema di valutazione della dirigenza. Difficoltà, questa, che ha finito per deresponsabilizzare la dirigenza, privata allo stesso tempo di autonomia decisionale e considerata mera esecutrice di decisioni assunte dai vertici politici. Ne questa lacuna è stata tamponata secondo l'opinione degli intervistati dall'attribuzione ai dirigenti di "poteri privatistici", che si sono rivelati privi di effettività. Il rischio percepito è quello di un crescente appiattimento della dirigenza sulle posizioni del personale politico.

Una terza causa è individuata nella resistenza al cambiamento opposta dai dirigenti, soprattutto più anziani,

quando c'è una motivazione forte, un'aspettativa di lavoro a medio e lungo termine si accettano i cambiamenti e ci si dà da fare. Forse colleghi che erano già avanti o prossimi al pensionamento hanno subito tutti i cambiamenti (dirigente, amministrazione regionale).

Resistenza che gli intervistati non riscontrano nei dirigenti che sono entrati in servizio a seguito di un percorso formativo particolarmente complesso e ricco che ha permesso loro di conoscere e "metabolizzare" gli interventi di riforma, personale dirigente che

si è trovato ad essere messo in servizio in una situazione in cui di fatto questo nuovo impianto era operativo (dirigente, amministrazione centrale).

Non manca chi lamenta l'assenza di coinvolgimento della dirigenza:

i dirigenti le riforme le hanno un po' subite; non hanno giocato un ruolo da protagonisti, nel senso che le riforme molte volte sono state fatte senza sentire la dirigenza e in alcuni casi anche a danno della dirigenza stessa (dirigente, amministrazione centrale).

In generale le riforme vengono accolte e vissute con una grande estraneità, perché sono sempre meccanismi che non vedono nessuna consultazione dei dirigenti. I dirigenti non vengono assolutamente coinvolti, a fronte di una politica che cerca il consenso spiccio (dirigente, amministrazione centrale).

## 2.2. I punti di forza

Ma la presenza di fattori ostativi al successo delle riforme, non impedisce ai dirigenti intervistati di prospettare alcuni elementi positivi.

Una spinta ad attuare le riforme può derivare secondo l'opinione degli intervistati in primo luogo dalla presenza di giovani dirigenti:

oggi con l'inserimento di dirigenti più giovani aumenta l'importanza delle riforme (dirigente, amministrazione centrale).

In secondo luogo un sostegno agli interventi riformatori può giungere dall'ampliamento dei caratteri e dei poteri manageriali dei dirigenti:

la privatizzazione non può che fare bene. Anche perché si ha davanti un soggetto, l'utente, che non può non ricevere delle risposte. Non dimentichiamoci che c'è stata la riforma del titolo V della Costituzione che ha posto al primo posto il cittadino. Una privatizzazione fatta con criteri rigorosi, trasparenti e meritocratici non può che giovare (dirigente, amministrazione centrale).

In terzo luogo un fattore di successo è riscontrabile nell'introduzione di nuove e più ampie forme di responsabilità:

il fatto di sentirsi responsabili di ciò che si fa e di avere coscienza della propria funzione fanno da stimolo [e il dirigente si comporta] quasi come un libero professionista (dirigente, amministrazione regionale).

Più in generale, risulta positivo il giudizio che una parte degli intervistati esprime sul comportamento dei dirigenti di fronte alle riforme amministrative:

i dirigenti che ho potuto conoscere personalmente hanno affrontato il cambiamento con un ottimo atteggiamento, con coraggio, riuscendo ad ottenere il meglio possibile da una riforma che è stata parzialmente ritrattata (dirigente, amministrazione centrale);

credo che i dirigenti abbiano assunto la consapevolezza di essere un elemento importante della pubblica amministrazione. Io vedo giornalmente l'impegno e il grado di preparazione che i dirigenti regionali hanno. Le riforme tra alti e bassi sicuramente hanno aumentato questa consapevolezza e l'importanza della dirigenza, anche se il politico tende a manifestare le proprie necessità (dirigente, amministrazione regionale).

Allo stesso tempo, alcuni dirigenti intervistati esternano la consapevolezza di dover procedere con gradualità nei cambiamenti:

con il passare del tempo c'è stato un chiaro impadronirsi dei nuovi strumenti, soprattutto dal punto di vista della gestione budget, delle decisioni e delle responsabilità (dirigente, amministrazione centrale);

il percorso è stato lungo e ai risultati attuali non siamo approdati in pochi anni (dirigente, amministrazione regionale).

Inoltre, è stato evidenziato come l'incidenza delle riforme sia legata alle diverse tipologie di amministrazioni che si prendono in considerazione:

Si deve fare una distinzione e differenziare i dirigenti degli enti locali dai dirigenti dello Stato. Per quanto riguarda le amministrazioni locali c'è stata una forte spinta innovatrice dettata dalla riforme Bassanini. [...] I dirigenti degli enti locali sono incaricati di funzioni operative. Avendo l'ente locale per sua natura la funzione di erogatore di servizi ai cittadini necessitava di una organizzazione snella e di un lavoro dirigenziale teso ad organizzare persone, raggiungere obiettivi, gestire servizi. Per cui si è lavorato molto negli enti locali per introdurre le innovazioni, dalla privatizzazione del pubblico impiego alla organizzazione aziendalistica. [...] Le esperienze che ho avuto nello Stato mi hanno fatto assistere ad una dirigenza decisamente più ingessata e ad una poca coscienza del ruolo che deve avere il dirigente. C'è una tendenza almeno nello Stato a coordinare e dirigere le persone in modo burocratico, antico, ancora in versione di autorità (dirigente, amministrazione centrale).

### *2.3. Riforme, incentivi e contrasti di gruppo*

Le interviste somministrate ai dirigenti hanno anche cercato di mettere a fuoco se le riforme hanno prodotto delle modifiche sostanziali rispetto al sistema degli incentivi.

Su questo punto le opinioni espresse concordano tendenzialmente sulla incapacità dei diversi processi riformatori di incidere sulla leva premiale e meritocratica, attraverso l'attivazione di un chiaro e trasparente sistema di valutazione, idoneo a contrastare l'erogazione di incentivi a pioggia:

non si fa la differenza tra chi merita e chi non merita. Quindi troppi dirigenti e poco valutati (dirigente, amministrazione centrale).

Altro aspetto indagato con la realizzazione delle interviste concerne la capacità delle riforme di incidere sulle relazioni verticali (nei rapporti tra le due fasce dirigenziali) e orizzontali (tra gli appartenenti alla medesima fascia dirigenziale).

Se una parte dei dirigenti intervistati tende a distinguere tra la vecchia dirigenza e la nuova dirigenza,

quest'ultima è più aperta alle innovazioni, [...] richiede l'applicazione di nuove riforme, [...] è più attenta agli aspetti formativi, agli aspetti di accrescimento della professionalità. Mentre invece vedo che la vecchia dirigenza, un po' storicamente, un po' per provenienza [...] non è troppo interessata (dirigente, amministrazione centrale).

Un'altra parte degli intervistati sottolinea il ruolo più incisivo della dirigenza di prima fascia, essendo numericamente molto inferiore, e denuncia la crescente separazione tra le due fasce di appartenenza dei dirigenti:

la creazione di una classe dirigente con responsabilità ha fatto sì che ciascuno si senta responsabile di un proprio spaccato e non vuole che gli altri si intromettano o scavalchino le competenze del piccolo regno che si è creato (dirigente, amministrazione regionale).

Inoltre, dall'indagine emerge che le riforme hanno inciso poco sulle aspettative dei dirigenti. Si tratta di una convinzione che viene suffragata dalla mancanza, da parte dei medesimi dirigenti, di una visione d'insieme, dall'abolizione del ruolo unico che ha ridotto la mobilità tra gli incarichi dirigenziali, dalla carenza di strumenti di valutazione che incentivano il merito:

i dirigenti si sono abituati, non hanno più aspettative. Perché si dovrebbe rischiare, tanto più per stipendi molto al di sotto di una soglia di decenza (dirigente, amministrazione centrale).

Credo che il grosso problema dei dirigenti sia quello di non avere uno strumento di valutazione delle proprie attività che consenta di distinguerle l'una dall'altra. La dirigenza è una piramide con una base molto larga e un vertice molto stretto, per cui se l'unico elemento premiante deve essere la possibilità molto remota di essere nominato direttore generale, credo che alla lunga ciò può portare ad una frustrazione delle proprie aspettative professionali (dirigente, amministrazione centrale).

#### *2.4. Sugli esiti delle riforme*

I dirigenti sono stati chiamati, inoltre, a pronunciarsi in base alla propria esperienza sul conseguimento da parte delle riforme amministrative dei risultati attesi.

Il giudizio positivo riguarda soprattutto la legge 241 del 1990 che ha introdotto una nuova cultura della trasparenza dell'agire amministrativo. Risultati minori sono tributati alla riforma del pubblico impiego e alle riforme Bassanini. Un impatto positivo è riconosciuto al processo di informatizzazione della pubblica amministrazione. Un ulteriore obiettivo delle riforme che i dirigenti intervistati ritengono in parte perseguito è la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Naturalmente i dirigenti non mancano di evidenziare gli obiettivi non raggiunti. Le opinioni, in proposito, sono molto negative: non c'è stato un miglioramento in termini di efficienza, le riforme non sono state accompagnate dalla diffusione di una cultura manageriale, è mancata una pianificazione di tipo strategico, nonché una adeguata formazione dei dirigenti, si è affermata una diversità di interpretazione del ruolo di dirigente, e non si è arrivati alla piena responsabilità gestionale dello stesso.

Gli esiti osservati dipendono da molteplici fattori. I dirigenti si sono, in particolare, espressi circa la pressione esercitata dai diversi protagonisti sull'attuazione delle riforme, graduando il proprio giudizio su tre valori: favorevole (elemento di successo), neutrale, contrario (elemento di insuccesso).

Prevalentemente favorevole è considerato l'apporto del vertice politico, anche se non mancano dirigenti che lo hanno definito neutrale, sottolineando come

le decisioni del vertice politico non sono insensibili alla contingenza politica ed è difficile mantenere per un periodo così lungo una stessa linea di condotta per cui ci sono stati flussi e riflussi e questo si è riflettuto in maniera immediata su quella che era l'applicazione[meramente] normativa della riforma. [...] Dal punto di vista del vertice po-

litico è mancato il coraggio di definire chiaramente quelli che sono gli obiettivi strategici dell'amministrazione (dirigente, amministrazione centrale).

Meno favorevole è ritenuto il contributo delle organizzazioni sindacali, viste come fattore di conservazione e di difesa di posizioni consolidate e di interessi particolari:

le organizzazioni sindacali non hanno aiutato, si sono più preoccupate di raccogliere consenso e di acquisire un peso politico maggiore nell'ambito dei processi decisionale e si sono allontanate da logiche organizzative (dirigente, amministrazione centrale);

i sindacati hanno una paradossale capacità di accordo con la politica, perché tendono molto a tutelare i dipendenti e quindi concorrono anche loro di fatto alla svalutazione del ruolo dei dirigenti (dirigente, amministrazione centrale);

quello che si può imputare al sindacato è che probabilmente non è riuscito fino in fondo a farsi portatore di una battaglia sull'innovazione e quindi ha fatto una battaglia di retroguardia. [...] Si è preoccupato di più di dare tutto a tutti, e non selezionare (dirigente, amministrazione regionale).

Neutrale, se non indifferente, è, invece, considerato il ruolo svolto dai dirigenti, ma più in generale da tutto il personale pubblico, che diventa addirittura sfavorevole o resistente nel caso del personale pubblico più anziano.

Se un fattore positivo di stimolo per le riforme è rinvenuto nell'apporto degli *stakeholders* (imprese, cittadini, lobby, organizzazioni di interesse), un elemento di successo è rappresentato secondo i dirigenti intervistati dalla formazione.

Infine, poco proficue sono ritenute le modalità di definizione delle riforme, spesse volte percepite come "calate" dall'alto e poco condivise:

si è attribuita una grandissima importanza alla politica senza supportare la politica nei processi decisionali di sufficienti informazioni strutturate, in modo da potere assumere le decisioni politiche in modo compiuto. Voglio dire che spesso la politica ha adoperato delle scelte sulla base di intuizioni o criticità emerse e spesso la norma è stata elaborata senza il supporto di una proposta forte e frutto di studi approfonditi sul tema. In questo c'è una mancanza dell'alta dirigenza che non ha supportato il percorso di decisione politica. Perché il politico possa decidere bene ha bisogno di acquisire tutti gli elementi tecnici di fatto ambientali e sociali per potere poi costruire una decisione di sintesi, di equilibrio, e questo studio a supporto del politico spesso non c'è stato. C'è una responsabilità della tecnocrazia (dirigente, amministrazione centrale).

Questo modo di procedere del legislatore è spiegato dalla maggior parte dei dirigenti intervistati con il loro mancato coinvolgimento nella formulazione delle politiche di riforma, assenza che finisce per determinare (e legittimare) un disimpegno degli stessi nell'attuazione delle riforme.

Forse uno dei grossi problemi delle riforme è proprio il fatto che non viene mai ascoltato il personale interessato. [...] Si ritorna sempre al problema della responsabilizza-

zione del dirigente. La maggior parte sono provvedimenti che calano dall'alto e che non danno le responsabilità al dirigente, che invece se le deve assumere, funzione questa che viene elusa dalla dirigenza, perché gli fa comodo (dirigente, amministrazione centrale).

Allo stesso tempo emerge la necessità di organizzare la rappresentanza dei dirigenti per interloquire efficacemente con il decisore politico:

sarebbe importante creare una voce abbastanza unitaria, che ora non c'è. Ci sono diverse associazioni che portano più voci per diverse categorie di dirigenti e queste indeboliscono la figura. Dall'altra parte bisognerebbe creare momenti istituzionali di confronto con la parte politica per vedere come si possono migliorare quelle che sono le necessità della dirigenza (dirigente, amministrazione regionale).

Giudizio che non muta anche di fronte alla cosiddetta riforma Brunetta, che è stata anticipata da una consultazione pubblica telematica di operatori direttamente interessati (sindacati, dirigenti delle pubbliche amministrazioni centrali e locali, referenti delle amministrazioni selezionate nell'ambito dell'iniziativa "Non solo fannulloni", consumatori, imprese) e di esperti provenienti dal mondo delle istituzioni e dell'accademia, consultazione che si è concentrata sulle opzioni di attuazione della legge delega n. 15 del 2009.

Secondo alcuni dei dirigenti intervistati

la dirigenza non è stata minimamente coinvolta. È stata una riforma fatta da dei gruppi di esperti, consulenti, professori universitari ma senza un coinvolgimento vero e proprio della dirigenza (dirigente, amministrazione centrale);

[si tratta di] una decisione della politica senza coinvolgimento della base (dirigente, amministrazione centrale).

Queste opinioni, tuttavia, non impediscono ad alcuni dirigenti di esprimere un giudizio positivo sul percorso intrapreso con la riforma Brunetta:

io credo che la riforma Brunetta sia un passo ulteriore, laddove si restituisce al dirigente una sorta di potere nella valutazione effettiva delle performance di chi collabora con lui. Da un lato si ridà la giusta sobrietà alla figura dirigenziale, in secondo luogo si avviano delle dinamiche di maggiore trasparenza. Sono anche previsti profili disciplinari per il dirigente che non abbia ben calcolato la produttività del personale. Io credo che ci sia uno spirito giusto (dirigente, amministrazione centrale).

### 3.

#### L'OPINIONE DEI PARTECIPANTI AI FOCUS GROUP

Per indirizzare il lavoro di ricerca di cui si da conto in questo volume sono stati organizzati anche alcuni focus group nel corso dei quali gli esperti e i testimoni privilegiati coinvolti hanno potuto prospettare alcune questioni, temi di attualità e spunti interpretativi.

In particolare, mettendo a fuoco il ruolo della dirigenza pubblica nei confronti delle riforme amministrative alcuni esperti hanno sottolineato che, considerati i fallimenti delle medesime riforme, le ragioni possono essere rinvenute nella debolezza della classe politica a perseguire un disegno coerente delle riforme:

tutti i cambiamenti e le riforme hanno bisogno di un impegno politico per poter essere portate avanti, un impegno politico a tutti i livelli sia di governo che delle singole amministrazioni nelle quali le riforme si devono calare, e questo avviene piuttosto raramente nel nostro Paese (dirigente, amministrazione statale).

Altri hanno sottolineato che

nel fare le riforme non si tiene in debito conto il fatto che le riforme non ricadono indistintamente sulla pubblica amministrazione, ma su realtà tra loro molto diverse (dirigente, amministrazione statale).

Altri ancora hanno colto le cause del fallimento nell'incerto rapporto tra politica ed amministrazione, caratterizzata dalla soggezione della dirigenza agli organi politici e

una concezione patrimonialistica da parte dei politici della pubblica amministrazione [...] ossia il fatto di concepire la pubblica amministrazione come strumento di consenso e di esercizio del potere politico (dirigente, amministrazione centrale).

C'è chi ha messo in luce l'inadeguato ruolo della dirigenza condizionata da carenze culturali e professionali. Infatti, quando la riforma

si cala nella gestione quotidiana sono i dirigenti che devono applicarla, e se i dirigenti culturalmente non sono in sintonia su quella riforma, [essa] frana (segretario comunale).

Di fronte al complesso delle riforme degli ultimi decenni i partecipanti ai focus group hanno sottolineato, infatti, il problema della loro sostenibilità:

gli impianti delle riforme degli anni '90 hanno fatto tanto sperare, ma ci hanno deluso, perché i diversi fronti erano interessanti, e il sistema non ce l'ha fatta a sopportare di svilupparli tutti nello stesso periodo di tempo (dirigente, amministrazione centrale).

Infatti, è stato evidenziato come

i tempi per incidere di una riforma sono lunghi, troppo per la politica e troppo lunghi per la politica italiana (dirigente, amministrazione centrale).

Si sottolinea, pertanto, la

frattura tra i modelli proposti [...] e la loro reale attuazione e questo perché frequentemente nei nostri processi di riforma non c'è mai stata una reale attenzione alla fattibilità

dei modelli stessi, viceversa non si è fatto tesoro delle esperienze storiche già maturate (dirigente, amministrazione centrale).

Molteplici sono le cause indicate dai partecipanti ai focus group di quella che è stata definita una “frenesia” o “schizofrenia” delle riforme: il protagonismo politico dei ministri che tende a confondere l’iniziativa di governo con l’attuazione delle riforme; la mancanza di un impegno politico condiviso a tutti i livelli di governo; la carenza di partecipazione; la perdurante convinzione dell’“onnipotenza” della legge.

Si tratta di fattori ai quali va aggiunto il controverso rapporto tra politica e dirigenza, che si manifesta innanzitutto in una proliferazione e sovraesposizione delle strutture di diretta collaborazione dei vertici politici,

i gabinetti, che diventano sempre più ipertrofici, puntano più o meno consapevolmente a poter fare a meno delle strutture deputate alla gestione (dirigente, amministrazione centrale),

fino a sostituirsi ad esse, e a creare un’amministrazione a forte fedeltà politica, autonoma e distaccata dall’apparto burocratico, ed in uno snaturamento dello *spoils system*, che è utilizzato sempre più come uno strumento di condizionamento dell’amministrazione.

### 3.1. *L’incerta fisionomia della dirigenza*

La debolezza della dirigenza pubblica nell’affrontare i processi di riforma può rinvenire una causa nell’incerta fisionomia che la stessa ha assunto in questi anni. Sin dai primi anni ‘90 il legislatore ha tentato di riconfigurare il contenuto di ruolo dei dirigenti pubblici. Una caratura professionale più generalista, una maggiore autonomia gestionale e uno “stile manageriale” più attento ai risultati e al pubblico dei destinatari dell’azione amministrativa sembravano costituire i cardini sui quali far ruotare la figura del dirigente delle amministrazioni pubbliche. Successivamente questo tentativo è stato rielaborato, riarticolato e affinato ulteriormente, con diversi interventi normativi, da ultimo con la cosiddetta “legge Brunetta” per il miglioramento della produttività e dell’efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Nonostante questo disegno esplicito, da più parti si osserva che le amministrazioni pubbliche e coloro che le dirigono non godono di buona reputazione. Non mancano coloro che ritengono che le amministrazioni siano tuttora eccessivamente formaliste, che l’autonomia dirigenziale debba essere considerata una *fictio* e che la vocazione burocratica degli apparati e dei processi di servizio non sia mai venuta meno.

Si fa strada la necessità di ripensare il ruolo della dirigenza, sostenendosi da parte di alcuni partecipanti ai focus group che

le capacità per trasformare il disegno in realtà è uno dei problemi chiave che chiama in causa il ruolo della dirigenza nell’adozione, ma anche nella definizione delle riforme (dirigente, amministrazione centrale)

e che porta a chiedersi

se sia utile tenere il modello di dirigente *tout court* astratto o se sia il caso di trovare un punto di equilibrio tra dirigenze orientate a realtà territoriali o istituzionali diverse e individuare quali sono i punti di riferimento rispetto al potere politico [e] alla società civile (dirigente, amministrazione centrale).

### 3.2. *La formazione: leva strategica per le riforme*

Nei processi riformatori presi in esame si registra una frequente disattenzione verso la realizzazione sistematica di un accompagnamento delle riforme normative con specifici ed adeguati percorsi formativi, che non si limitino all'aggiornamento sulle nuove regole. Al centro dell'implementazione dei processi di riforma non vi sono, infatti, il legislatore e gli attori politici, ma vi sono soprattutto i dirigenti e i funzionari pubblici che agiscono nelle amministrazioni, i quali devono diventare sempre più i necessari coprotagonisti della realizzazione degli interventi riformatori, nell'ambito di un percorso culturalmente condiviso.

Questo obiettivo può essere conseguito attraverso l'adeguamento della formazione di base del dirigente alle innovazioni introdotte dalle riforme, in modo tale che l'attitudine a gestire in via "ordinaria" i processi di riforma rientri nel bagaglio culturale del dirigente. Si tratta di un modello di formazione che dovrebbe integrarsi con percorsi di formazione specifici, legati ai puntuali interventi di riforma amministrativa.

Ogni riforma dovrebbe, infatti, sin dalla sua progettazione prevedere azioni adeguate formative, necessarie a superare l'approccio normalmente emergenziale: in parallelo con l'approvazione delle riforme, secondo alcuni partecipanti ai focus, molti operatori di fatto sono mandati allo sbaraglio e spesso non sono in grado di interpretare in modo adeguato il significato e le potenzialità delle innovazioni, e di concorrere quindi a dare significato e spessore alle prospettive di modernizzazione.

Appare, dunque, necessario interrogarsi sulle modalità con cui la dirigenza deve adeguarsi alle riforme in corso di attuazione sia nell'ambito dei percorsi di formazione di base sia partecipando agli interventi formativi connessi a specifici processi di riforma.

A tal proposito fra i partecipanti ai focus group ricorrente è l'affermazione che

le riforme camminano non sui provvedimenti, ma sul coinvolgimento di tutti coloro che lavorano nella pubblica amministrazione, a cominciare dai dirigenti [...] e che qualsiasi riforma non possa essere fatta se non accompagnandola con attività di spiegazione e di formazione (dirigente, amministrazione centrale).

Strategico per il successo delle riforme è, dunque, la definizione di nuovi modelli culturali. Tuttavia, è stato rilevato che oggi

quando si parla di formazione nella pubblica amministrazione [...] più che la definizione di quello che dovrebbe essere il modello di management, si fa confusione tra addestramento e aggiornamento, lasciando intendere che tutto questo sia formazione (dirigente, amministrazione centrale).

Emerge, pertanto, il ruolo centrale che la formazione dovrebbe avere nella costruzione della figura del dirigente come soggetto chiave in una strategia di riforma amministrativa. Tuttavia, se diversi tipi di dirigenza richiedono l'elaborazione di differenti modelli culturali e, dunque, formativi, dall'altro lato non si può rinunciare a individuare e diffondere valori unificanti soprattutto in un sistema a vocazione policentrica come il nostro.

### *3.3. Il merito quale strumento di riforma*

L'orientamento delle amministrazioni pubbliche al risultato, con la conseguente responsabilizzazione in chiave manageriale della dirigenza pubblica, ha contribuito ad accrescere l'attenzione verso i meccanismi con cui premiare il merito, da intendere quest'ultimo, non solo come la capacità di adempiere correttamente l'ordinaria prestazione lavorativa, ma anche come la capacità di operare in funzione dell'attuazione al meglio degli obiettivi di innovazione e di cambiamento, individuati dalle riforme del sistema pubblico.

Un dirigente per essere definito "meritevole" deve avere una formazione specialistica, nonché adeguate competenze gestionali, che gli consentano di raggiungere gli obiettivi affidati. Infatti,

la managerialità [...] non è l'unica caratteristica del dirigente pubblico, ma è una caratteristica che si aggiunge rispetto ad una competenza specifica (docente universitario).

Ma allo stesso tempo deve avere la capacità di gestire l'innovazione e, dunque, di compiere "azioni lodevoli":

il principio del merito, necessariamente implica azioni lodevoli. In assenza di queste azioni lodevoli non si può parlare di merito (docente universitario).

I meccanismi premiali dovrebbero, dunque, rappresentare una delle leve strategiche utilizzate dal legislatore per progettare ed attuare con successo le riforme del sistema pubblico.

Tuttavia, se una riforma nella direzione del merito è auspicabile, non necessariamente deve essere perseguita con il solo intervento normativo.

Dalle opinioni raccolte risulta, infatti, la necessità soprattutto di muovere verso un cambiamento culturale, che consenta di abbandonare la più volte lamentata autosufficienza in chiave riformatrice della legge,

come se bastasse definire il modello legale e definire principi e leggi perché questi comportassero la loro attuazione (dirigente, amministrazione centrale).

Da questo punto di vista, la formazione sia teorica sia esperienziale rappresenta lo strumento attraverso il quale veicolare la cultura del merito nel management pubblico.

Dirigenti non si nasce, ci si forma. Il ruolo del dirigente non è di portare a casa il risultato, ma di costruirlo con le risorse che ha (dirigente, amministrazione centrale).

Si confrontano, dunque, approcci diversi nel prospettare le modalità per innestare nell'amministrazione la logica meritocratica: l'uno sostiene l'introduzione di modelli innovativi in un contesto organizzativo in cambiamento, l'altro fa leva sull'esperienza e la conoscenza diretta in un contesto organizzativo stabile.

### 3.4. *Dirigenti pubblici e "classe dirigente"*

Quello che manca è la capacità e la consapevolezza dei dirigenti pubblici di costituire una parte rilevante della classe dirigente del Paese e, in conseguenza di ciò, la funzione anche sociale da essi svolta.

Questa osservazione induce a riflettere sul modo in cui la dirigenza pubblica può essere classe dirigente. Un'assunzione di responsabilità sembra essere la prospettiva da percorrere. Se la classe dirigente si caratterizza per la capacità di assumere decisioni che hanno ricadute collettive, ciò non può andare slegato dalle conseguenti responsabilità.

Non si può rivendicare maggiore potere decisionale e allo stesso tempo sottrarsi alle responsabilità e alla valutazione.

Ogni legislatore pensa di dover dire qualcosa sulla valutazione e su come farla meglio. L'unica cosa che andrebbe detta è che la valutazione va fatta davvero (dirigente, amministrazione statale).

Se la prospettiva è quella di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza, la strada da ultimo intrapresa dal legislatore con la cosiddetta riforma Brunetta non è esente da critiche da parte dei dirigenti intervistati. Infatti, i recenti interventi normativi sembrano riporre eccessive aspettative sull'introduzione di una responsabilità per "omissione di vigilanza", che, non rispondendo alla logica del risultato e del merito, finisce per avvalorare la tesi che

un dirigente è tanto efficiente quanto è più severo (dirigente, amministrazione centrale).

Un impulso verso l'assunzione di responsabilità da parte della dirigenza potrebbe derivare da un suo coinvolgimento nella progettazione e nella sperimentazione dei processi riformatori. Da ciò potrebbe scaturire un importante contributo dei dirigenti nell'individuazione delle possibili criticità e degli opportuni interventi correttivi e/o integrativi, ed una loro maggiore responsabilizzazione nell'implementazione delle riforme.

Allo stesso tempo un ostacolo all'inclusione dei dirigenti pubblici nella classe dirigente è rinvenuta nella mancanza ad oggi di un'identità dirigenziale. Considerazione condivisa anche da alcuni osservatori che, analizzando da tempo i fenomeni amministrativi, hanno sottolineato la necessità di investire nella formazione per creare un "ethos burocratico" ed hanno rilevato a tal riguardo come

nel momento in cui un'amministrazione pubblica riesce a costruire un senso di identità, di appartenenza dei propri dirigenti che si tramanda con la socializzazione, allora si costruisce un pezzo di dirigenza (docente universitario).

Se complessivamente le riforme di questi ultimi due decenni hanno inciso sulle modalità d'azione amministrativa, ancora molto deve essere fatto sul fronte della definizione dei contenuti del ruolo e delle funzioni del dirigente pubblico,

si sono fatti i dirigenti, ma questi non hanno assunto il ruolo che avrebbero dovuto assumere (docente universitario).

#### 4.

#### CONSIDERAZIONI DI SINTESI: UNA CLASSE DIRIGENTE PER LE RIFORME

L'illustrazione delle opinioni espresse dai dirigenti intervistati e nei focus group consentono di avanzare alcune considerazioni conclusive.

Nel corso della nostra indagine è emerso come le cause ostative all'attuazione delle riforme amministrative possono essere sintetizzate sul piano generale nella limitata autonomia della dirigenza nei rapporti con la politica, sul piano attuativo nel mancato coinvolgimento della dirigenza nella progettazione e nell'implementazione delle riforme e nella insufficiente ricorso a interventi formativi e meccanismi premiali.

In effetti, processi riformatori che presentano oggettive complessità sul piano tecnico richiedono non solo un'efficace formulazione delle norme che li prefigurano, ma anche una particolare attenzione agli strumenti che ne possono assicurare una adeguata progettazione e una effettiva realizzazione.

Si tratta di far fronte soprattutto a tre esigenze che potremmo definire "metodologiche": in primo luogo il bisogno di assicurare nella fase progettuale delle riforme il nesso tra obiettivi politici da perseguire e la conseguente concretizzazione tecnica, coinvolgendo a tal fine la dirigenza pubblica; in secondo luogo la necessità di tener conto di meccanismi che garantiscano il monitoraggio ed eventuali messe a punto *in itinere*, considerando che di regola si tratta di processi riformatori che possono anche prevedere fasi sperimentali e comunque interventi integrativi e correttivi; in terzo luogo l'opportunità che nella fase attuativa i dirigenti delle strutture pubbliche preposte ai settori interessati dalle riforme siano specificamente responsabili delle azioni innovatrici, prevedendo anche appropriati incentivi.

Allo stesso tempo bisogna affrontare alcune questioni di "merito".

Innanzitutto, si fa strada l'idea di approntare diversi modelli di interazione tra politica e gestione: un intervento riformatore che tenga conto delle indicazioni emerse nel corso dell'indagine dovrebbe distinguere tra coloro che, di nomina fiduciaria, ricoprono un ruolo di "filtro" o "intermediazione" tra la volontà politica e la cura dell'amministrazione, e coloro che, invece, sono preposti in posizione apicale alla gestione dell'amministrazione.

Un siffatta scelta comporta contestualmente un ripensamento dello statuto della dirigenza. Appaiono, infatti, mutate le condizioni di fondo che lo hanno ispirato agli inizi degli anni '90. La debolezza della classe politica che aveva giustificato l'introduzione di una disciplina caratterizzante il ruolo dirigenziale è stata sostituita dalla riappropriazione da parte dei vertici politici degli spazi decisionali ed operativi ceduti.

Alla luce di un ventennio di riforme che, in maniera più o meno riuscita, hanno avvicinato il profilo del dirigente pubblico al dirigente di azienda, è a sua volta inevitabile rivedere e attualizzare i contenuti della definizione di “dirigente” sia sul piano funzionale che strutturale. Prima di procedere con qualsiasi intento propositivo e attuativo di riforma, bisognerebbe interrogarsi sul significato di management nel settore pubblico.

Infine, emerge la necessità di riportare la dirigenza pubblica nell’alveo della classe dirigente. Percorso possibile a condizione di investire nella costruzione di un’identità dirigenziale, attraverso adeguati processi di formazione e condivisione culturale, e nella creazione di un *ethos* burocratico, legato ad una maggiore responsabilizzazione della dirigenza pubblica, soprattutto nella definizione e nell’attuazione delle riforme.

# Le competenze del dirigente pubblico\*

di Giacomo Barbetta e Nadia Carboni

## *Sommario*

1. Premessa – 2. Lo status e le competenze del dirigente pubblico nel quadro normativo – 3. Le competenze del dirigente pubblico nel campione di indagine – 4. Quali competenze mancano? – 5. Lo sviluppo delle competenze e le criticità della formazione – 6. Considerazioni conclusive

### I.

#### PREMESSA

Il tema delle competenze rappresenta un tema storico della pubblica amministrazione, in quanto i sistemi di selezione del personale pubblico in qualsiasi contesto istituzionale hanno sempre ambito a che i funzionari pubblici fossero quelli dotati di maggiori competenze.

Le competenze del dirigente pubblico in particolare sono oggi oggetto di discussione e di riforma, in quanto i cambiamenti messi in atto dall'attuale legislatura trovano un elemento fondamentale nella valorizzazione e nello sviluppo delle competenze della dirigenza, chiamata non solo a dare concreta attuazione ai disegni di riforma, ma anche a rispondere alle sfide che l'instabilità crescente dell'ordine globale impone. Accanto alle competenze specialistiche (tecniche o giuridiche che siano) diventano infatti sempre più rilevanti le competenze manageriali, di leadership, di coordinamento, ovvero le competenze direzionali in genere che più direttamente sono connesse ai sistemi organizzativi di riferimento e, conseguentemente, anche ai processi di trasformazione.

Sulla base di queste considerazioni, il presente capitolo ha il duplice obiettivo di: a) individuare le competenze attualmente possedute dalla dirigenza pubblica, cercando di contestualizzarle rispetto ai processi evolutivi in atto nella pubblica amministrazione, sia dal punto di vista organizzativo che normativo; b) mettere in luce quali competenze mancano e necessitano di essere sviluppate per adattare il profilo del dirigente pubblico alle mutevoli esigenze ambientali e organizzative.

L'analisi delle competenze verrà quindi svolta su due fronti, quello delle competenze in ingresso (*pre-entry*) e quello delle competenze sviluppate durante l'attività lavorativa

\* Il presente capitolo è frutto di una collaborazione tra i due autori. Per quanto riguarda la stesura dei paragrafi sono da attribuire a Nadia Carboni i paragrafi 1,2, 3, 4 e 6. Sono da attribuire a Giacomo Barbetta i paragrafi 5 e 6.

(*post-entry*), tramite l'apprendimento *on the job* e la fruizione di corsi di formazione. Questa ultima dimensione permette in special modo di evidenziare le criticità legate alle politiche di formazione della dirigenza (intese nell'accezione più ampia che comprende il governo dei sistemi di selezione, formazione, attribuzione di incarichi, controllo e valutazione), e soprattutto all'incontro tra domanda e offerta di formazione.

La prima parte del capitolo affronta l'evoluzione dello status e delle competenze della dirigenza pubblica dal punto di vista normativo, mentre la seconda parte è dedicata all'analisi delle competenze rilevate nel campione di intervistati, con alcuni riferimenti a dati e tendenze emersi in recenti indagini e ricerche sul tema. Più in dettaglio, la seconda parte analizza le caratteristiche delle competenze del dirigente sulla base del percorso formativo sia precedente che successivo all'ottenimento del ruolo e approfondisce gli aspetti legati alle politiche di formazione (natura, obiettivi, elementi critici e prospettive di miglioramento).

## 2.

### LO STATUS E LE COMPETENZE DEL DIRIGENTE PUBBLICO NEL QUADRO NORMATIVO

La dirigenza statale nasce e viene regolamentata per la prima volta nel 1972<sup>1</sup> (d.P.R. 748/1972 *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo*). Ovviamente, anche in precedenza, era sempre esistita una carriera direttiva, preposta alla guida degli apparati amministrativi con funzioni di vigilanza ed organizzazione del lavoro e degli uffici, ma coloro che vi appartenevano non avevano uno status differente dal restante personale impiegatizio, né erano titolari di autonomi poteri di amministrazione esterna (Cimino, 2009).

Il decreto istitutivo della dirigenza stabiliva pertanto sfere proprie di competenza a favore dei dirigenti, attribuendo a ciascun livello dirigenziale<sup>2</sup> precisi compiti di direzione di uffici nell'ambito dell'indirizzo politico, autonomi poteri decisionali e poteri negoziali per conto dell'amministrazione nelle materie e nei limiti di importo stabiliti dalla norma. Inoltre, la legge prevedeva una precisa responsabilità dirigenziale per i risultati in corrispondenza di tali poteri e l'impossibilità da parte del ministro di incidere sui provvedimenti dirigenziali, se non tramite atti formali di annullamento, revoca o riforma di tali atti. Infine, la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dirigenti veniva affidata interamente alla legge (Carboni, 2008).

Il disegno normativo del 1972 prefigurava in tal modo un ruolo autonomo della dirigenza nei riguardi della politica, adottando il modello della separazione o meglio della distinzione tra le due sfere. Nella pratica, tuttavia, il dettato normativo non si è realizzato, e la questione della dirigenza è stata affidata al consolidarsi di prassi e dinamiche informali (*ibidem*). I principi ispiratori della riforma, infatti, sono stati in gran parte disattesi, laddove non si è mai generata una vera e propria separazione tra politica e amministrazione (Cassese, 1999). La leadership politica ha mancato di svolgere una funzione di indirizzo e orientamento dell'attività amministrativa, accentuando il carattere gerarchico della relazione con la dirigenza burocratica e ampliando di conseguenza la propria sfera di influenza in ambito amministrativo. Ciò ha creato le condizioni per una mancata realizzazione dell'autonomia gestionale della dirigenza burocratica, la quale ha, a sua volta, optato per la

subordinazione alla classe politica, in cambio della stabilità del posto di lavoro e della prevedibilità delle carriere. Lo scambio “sicurezza vs. potere” è stato così alla base della difficoltà di separare le funzioni di indirizzo e gestione, ovvero politica e amministrazione.

In ragione di ciò, la separazione tra le due sfere è stata al centro del dibattito sulla riforma della dirigenza burocratica, che ha preso vigore soprattutto verso la fine degli anni '80, a fronte di una crisi generalizzata del sistema politico. Il forte deficit pubblico dello Stato, in particolare, ha portato a ritenere che una più chiara distinzione di ruoli tra organi di direzione politica e burocrazia, con una maggiore autonomia gestionale da parte dei dirigenti delle strutture amministrative, sull'esempio del modello manageriale privato, (in linea anche con i trend di riforma delle dirigenze pubbliche di altre democrazie occidentali, influenzati dal paradigma noto con l'etichetta di *new public management*), avrebbe migliorato l'andamento delle finanze pubbliche.

È quindi con le riforme degli anni '90 che si assiste ad una ridefinizione dello status e delle competenze dei dirigenti. La legge ridisegna il ruolo dell'alta burocrazia e i rapporti tra questa e i vertici politici, segnando il passaggio da un regime di indistinzione, ad un regime di separazione delle competenze (Cimino, 2009). Nello specifico, i dirigenti sono competenti per l'emanazione di tutti i provvedimenti amministrativi spettanti all'ufficio cui essi sono preposti, quali ad esempio un bando di gara, il rilascio di una concessione, un decreto di esproprio per pubblica utilità; ai ministri compete invece l'approvazione degli atti normativi, degli atti amministrativi generali, dei piani, dei programmi e delle direttive generali dell'azione amministrativa, l'individuazione degli uffici dirigenziali e la distribuzione tra essi delle risorse umane, materiali e finanziarie; a valle dell'azione amministrativa, spetta infine agli organi politici il potere di vigilanza sul corretto operato della dirigenza, tramite l'ausilio dei servizi di controllo strategico posti alle loro dirette dipendenze (cfr. artt. 13-27, d.lgs. 165/2001). A livello organizzativo, la riforma istituisce inoltre il “ruolo unico”<sup>4</sup> della dirigenza, ovvero accorpa le qualifiche di primo dirigente e dirigente superiore nella qualifica unica di “dirigente”. Alla qualifica di “dirigente” viene successivamente affiancata quella di “dirigente generale”. Inoltre, anche il principio di responsabilità dirigenziale pare trovare attuazione, tramite l'istituzione di meccanismi di controllo dei risultati, i cosiddetti “nuclei di valutazione interni”, chiamati a “verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa” (art. 20, comma 2, d.lgs.vo 29/1993).

Se da una parte le riforme degli anni '90 sembrano realizzare quell'autonomia gestionale prevista dal decreto del 1972, ma nei fatti mai concretizzatasi, dall'altra prospettano un'accentuazione del controllo esercitato dalla leadership politica nell'attribuzione degli incarichi di vertice. Il d.lgs.vo 80/1998 e soprattutto la legge 145/2002 introducono infatti forme di *spoils system*, prevedendo la cessazione, in corrispondenza con la formazione di un nuovo governo, degli incarichi apicali dell'amministrazione.

In sostanza, secondo tale modello l'accesso alla dirigenza si basa su una combinazione del sistema del merito e del sistema delle spoglie (Cimino, 2009). Gli aspiranti dirigenti devono in primo luogo superare una selezione basata sullo scrutinio per merito comparativo, dopodiché entrano a far parte di un ruolo e acquisiscono lo status e, in una certa misura, la retribuzione di dirigenti pubblici. Tuttavia superare il concorso non è an-

cora sufficiente per esercitare le funzioni dirigenziali. La titolarità degli incarichi, infatti, viene conferita solo successivamente e temporaneamente, sulla base di una scelta tendenzialmente fiduciaria dell'autorità politica tra i dirigenti presenti in ruolo (*ibidem*). È inoltre prevista, entro limiti stabiliti, la possibilità di affidare incarichi dirigenziali a personale esterno di comprovata esperienza e competenza.

La scissione tra status e funzione prevista dal legislatore degli anni '90 rimane anche nell'attuale disegno di riforma della dirigenza.

Nel riordino della disciplina della dirigenza, la riforma in via di attuazione prevede un rafforzamento dei poteri del dirigente «in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, e un conseguente aumento delle competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini della progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane» (Relazione sullo stato della pubblica amministrazione, 2008, p. 29).

Nell'ottica di valorizzazione del profilo e delle competenze del dirigente viene inoltre promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti, prevedendo che i periodi lavorativi svolti siano valutati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali. Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici avvenga per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il 50 per cento dei posti, e che i vincitori del concorso siano tenuti a compiere un periodo di formazione obbligatorio di almeno sei mesi presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

### 3.

#### LE COMPETENZE DEL DIRIGENTE PUBBLICO NEL CAMPIONE DI INDAGINE

La preparazione all'esercizio del ruolo dirigenziale può avvenire prevalentemente secondo due modalità: con una formazione *ad hoc* oppure attraverso un processo di "socializzazione" degli alti funzionari, preceduto da selezione e fondato in larga parte sull'apprendimento *on the job* (Saltari, 2009). Il caso italiano è ascrivibile al secondo modello, laddove la formazione degli aspiranti dirigenti si è tradizionalmente basata sull'acquisizione di competenze apprese dall'esperienza (Sepe, 1993); principio che presuppone un processo di formazione svolto in maniera pressoché individuale, come raccontano alcuni dei dirigenti intervistati:

L'amministrazione l'ho studiata sul campo, con l'esperienza (dirigente, amministrazione regionale).

Nel mio caso la formazione l'ho fatta da me (dirigente, amministrazione regionale).

L'amministrazione è un mondo che va conosciuto sul campo (dirigente, amministrazione centrale).

La formazione la sto facendo qui sul campo, perché giorno dopo giorno aggiungo un pezzettino al mio background (dirigente, amministrazione regionale).

La logica alla base di un percorso di sviluppo delle competenze del dirigente *on the job* caratterizza quei sistemi di selezione e reclutamento fondati sulla "carriera"<sup>5</sup> (Oecd, 2004), ovvero sull'idea di preparare una classe di dirigenti generalisti. Più precisamente le amministrazioni dei paesi appartenenti a tale modello, reclutano il futuro personale direttivo dopo l'università, prevalentemente attraverso forme di ingresso concorsuali, dopodiché l'avanzamento di carriera, regolato dal principio di anzianità (*seniority*) è gestito dall'organizzazione secondo modalità di reclutamento, promozione e formazione centralizzate. Esistono, infatti, delle restrizioni per il reclutamento di personale esterno all'amministrazione, e i criteri che regolano il processo di selezione sono stabiliti dal centro, che ne monitora il rispetto da parte delle singole unità amministrative. Molte risorse vengono inoltre investite nella formazione e nello sviluppo delle carriere di coloro che sono stati selezionati per diventare parte dell'élite burocratica. Lo scopo dei sistemi fondati sulla carriera è di fatto quello di costituire una classe dirigenziale che, condividendo la stessa cultura, sia capace di lavorare in armonia di intenti e di comunicare e spostarsi agevolmente attraverso le varie organizzazioni di governo (Carboni, 2008).

L'appartenenza del caso italiano ai sistemi basati sulla carriera spiega, in parte, il prevalere di competenze formali, di acquisizione scolastica, tra i dirigenti pubblici, reclutati e socializzati in un contesto in cui maggiore rilevanza è data alle competenze generaliste (Sepe, 1973).

A questo proposito il tipo di laurea rappresenta un efficace indicatore delle competenze prevalenti che il dirigente ha acquisito nel corso della sua formazione scolastica. L'immagine tradizionale caratterizza il burocrate italiano come una figura dalla formazione e dalle competenze quasi esclusivamente giuridiche e quindi portatrice di una cultura "formalistica", poco propensa ad acquisire competenze di tipo manageriale e gestionale o di tipo sociale (Vassallo, 2003).

Osservando il background formativo dei dirigenti intervistati, notiamo che se a prevalere è tuttora la laurea in giurisprudenza, essa risulta tuttavia confinata alle strutture ministeriali funzionalmente più inclini al sapere giuridico, mentre all'interno degli apparati regionali si assiste ad una diversificazione dei titoli di studio, con una ampia presenza di ingegneri, architetti ed economisti<sup>6</sup>. Non mancano inoltre dirigenti con titoli post universitari, quali dottorato di ricerca, master e corsi di alta formazione presso business school e scuole di specializzazione (Spisa, Sspa, Sspal, ecc.).

La formazione scolastica in taluni casi è stata approfondita da periodi di lavoro nel settore privato (prevalentemente nei ruoli di consulente, ricercatore o libero professionista), prima dell'ingresso nell'amministrazione.

È inoltre interessante rilevare come buona parte dei dirigenti regionali abbia svolto un'esperienza negli enti locali (nella maggioranza dei casi presso i comuni, ma talvolta anche in Provincia e comunità montana), così come alcuni dei dirigenti ministeriali ab-

biano iniziato la carriera proprio nei comuni, descritti come un'ottima palestra di formazione:

Ho vinto un concorso da segretario comunale e quindi è stata già una prima esperienza significativa di impatto abbastanza netto in un piccolo Comune del nord in cui sei responsabile di tutto; è stata un'esperienza formativa significativa (dirigente, amministrazione centrale).

Le riforme degli ultimi vent'anni hanno influito in misura significativa sul livello e sul tipo di competenze possedute dalla dirigenza, come mettono in luce alcune delle più recenti ricerche condotte sulle trasformazioni della pubblica amministrazione italiana (Capano, Vassallo, 2003; Righettini, 2005; Carboni, 2008; Capano *et al.*, 2009). Ai vertici del settore pubblico cominciano a delinearci nuovi profili dirigenziali, dal carattere più innovativo e meno burocratico rispetto al passato: accanto alla figura del "burocrate classico" troviamo da una parte i giovani laureati usciti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (gli *high fliers* domestici) che, alla luce del particolare percorso formativo svolto, accedono direttamente alle posizioni apicali, e dall'altra i cosiddetti "dirigenti a contratto", nominati a dirigere comparti strategici dell'amministrazione per periodi di tempo limitati, sulla base delle specificità professionali che li caratterizzano (sull'esempio dei più noti *in-and-outers* statunitensi) (Carboni, 2008; Capano, Vassallo, 2003).

Anche all'interno del campione di intervistati emergono alcuni dei profili descritti. A ricorrere in special modo è la figura dell'*high flyer*<sup>7</sup>. Sono diversi i dirigenti entrati attraverso il corso-concorso, modalità che, a detta della maggioranza, ha contribuito a creare una figura dirigenziale più preparata rispetto al passato<sup>8</sup>. Così si esprime un dirigente della Regione Veneto, che ha vissuto l'esperienza del corso-concorso:

Una esperienza fantastica che mi è servita tantissimo. Invece di assumere un funzionario, tu gli fai fare un frullato di conoscenze che rende omogenee esperienze diverse (chi viene da giurisprudenza, chi da economia...). Insomma crei grande omogeneità di valori e conoscenze (dirigente, amministrazione regionale).

Un giudizio simile viene formulato anche da un altro dirigente transitato al Ministero dell'economia e delle finanze con la stessa modalità:

Una esperienza di due anni, dove si prendono circa 100 persone, alcune già con esperienze lavorative, altre no, le si mette a contatto [...] quello secondo me è stato l'elemento importante al di là delle singole e specifiche nozioni apprese. Secondo me è importante anche l'idea di prendere, in alcuni casi persone giovani, spesso neolaureate e dare loro questo tipo di formazione e metterle, quasi vergini, all'interno di una struttura con ruoli peraltro di rilievo, secondo me la testa di queste persone è inevitabilmente diversa da quella di chi magari ha fatto il funzionario per venti anni e a 50 acquisisce una posizione dirigenziale. Non significa che uno sia più bravo dell'altro, ma è proprio l'approccio ad essere completamente diverso: non hai tutte quelle sovrastrutture, quell'idea del si fa così, delle conoscenze a monte (dirigente, amministrazione centrale).

È evidente dalle parole dell'intervistato l'importanza della formazione quale processo di socializzazione non solo allo svolgimento di una professione, ma anche alla creazione di un'identità dirigenziale fondata su un insieme di valori e saperi condivisi.

Tuttavia, se da una parte l'ingresso di dirigenti giovani che provengono da un percorso formativo di eccellenza indubbiamente accresce il portato professionale e il livello di competenze<sup>9</sup> presenti all'interno della pubblica amministrazione, dall'altra sono ancora pochi i casi di creazione di una nuova figura dirigenziale. A ciò, in parte, ha contribuito il ruolo "debole" svolto fino ad oggi dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, come efficacemente illustrato nella recente ricerca condotta da Mattarella, che così sintetizza<sup>10</sup>: «...nel complesso la Scuola gioca ancora un ruolo limitato nelle dinamiche di selezione e formazione della dirigenza pubblica: perché essa fornisce solo una minoranza dei dirigenti amministrativi, perché le amministrazioni non sanno o non vogliono valorizzare le competenze in più che essa fornisce ai suoi allievi, e naturalmente anche per i limiti del funzionamento della Scuola stessa, nonostante i miglioramenti e le correzioni di rotta» (Mattarella, 2009, p. 7).

La diversificazione delle competenze dirigenziali e quindi il profilarsi di un «mercato della dirigenza pubblica» (Capano, Vassallo, 2003) rappresentano in buona parte l'esito (seppure ancora non del tutto compiuto) del processo di riforma delle modalità di accesso e selezione della dirigenza avvenuto nel corso degli anni '90. Mentre nel modello di dirigenza pre-riforma i sistemi di selezione e carriera si basavano in larga parte su elementi esogeni rispetto al contesto organizzativo (titoli, esami, buone relazioni), nel modello post riforma i sistemi di selezione e carriera si sono più orientati a prendere in considerazione anche fattori endogeni (professionalità, responsabilità, attitudini, competenze, ecc.) (Righettini, 2005, p. 192). Ai fini dello sviluppo della carriera sono diventati salienti la competenza professionale, acquisita anche all'esterno dell'apparato pubblico, la capacità di raggiungimento degli obiettivi, la responsabilità d'azione, ecc.

Ovviamente il passaggio tra i due modelli non è così netto nella pratica, dove elementi del vecchio assetto si sovrappongono al nuovo ed elementi del nuovo faticano ad affermarsi, come emerge anche dalle percezioni di alcuni dei dirigenti intervistati. L'antitesi "vecchia vs. nuova dirigenza" si riflette non solo nel diverso portato professionale dei due profili, ma anche nel differente atteggiamento che questi manifestano nei confronti delle riforme:

Secondo me bisogna distinguere tra la vecchia dirigenza e la nuova dirigenza: quest'ultima vedo che è più aperta alle innovazioni, supporta e anzi richiede l'applicazione di nuove riforme, ma il discorso è che è più attenta agli aspetti formativi, agli aspetti di accrescimento della professionalità. Mentre invece vedo che la vecchia dirigenza, un po' storicamente, un po' per provenienza, credo anche sia nell'ordine delle cose, non è troppo interessata (dirigente, amministrazione centrale).

Un altro dirigente appartenente al Ministero dell'economia e delle finanze evidenzia la contrapposizione tra vecchio e nuovo, su cui sembra influire anche il settore di attività: la dicotomia risulta meno pronunciata laddove l'ambiente di lavoro si caratterizza per essere flessibile e innovativo.

Forse bisogna fare una scissione: da un lato la vecchia dirigenza poco propensa all'innovazione e al cambiamento, dall'altro c'è l'approccio che potremmo definire "nostro", di giovani o di pseudo-tali o di chi comunque è entrato in servizio avendo a monte una attività formativa particolarmente complessa e ricca; questo tipo di riforme le ha dunque molto metabolizzate sulla carta, fondamentalmente le ha studiate e quindi si è trovato ad essere messo in servizio in una situazione in cui di fatto questo nuovo impianto era operativo. Per quello che posso vedere comunque almeno qui all'interno ho trovato una professionalità piuttosto solida, anche una capacità di affrontare non solo le riforme ma proprio i ritmi lavorativi e comunque i problemi che di volta in volta si pongono. D'altronde del resto un po' qui siamo "avvantaggiati", nel senso che rispetto a strutture che magari fanno attività più routinaria o di gestione di pratiche, c'è una modalità lavorativa diversa più dinamica nell'affrontare i problemi (dirigente, amministrazione centrale).

All'interno della "nuova dirigenza" rientra anche il cosiddetto "dirigente a contratto", altro profilo innovativo introdotto dalle riforme e nei cui confronti emerge talvolta una certa conflittualità da parte della dirigenza di "carriera". Alcuni dirigenti, specialmente a livello locale dove tale profilo è riuscito maggiormente ad insediarsi, vedono la presenza di esterni come una minaccia al proprio ruolo e alla propria identità dirigenziale, e tendono a considerare tali figure come uno strumento di ingerenza della politica:

Io sono dirigente di ruolo, ma io e gli altri dirigenti come me ci sentiamo dei dinosauri in estinzione. Siamo convinti che non ci saranno altri dirigenti di ruolo se continua così, ma solo dirigenza a contratto. Vi cito alcuni dati, il comune di Verona aveva un dirigente a contratto fino a 3 anni fa, ora ne ha 14 su un organico che oscillava fino a venti anni fa sui 120, e che ora è sui 60 dirigenti (dirigente, amministrazione locale).

I dirigenti esterni sono infatti prevalentemente nomine fiduciarie e come tali chiamano in causa soprattutto la capacità/sensibilità del leader politico di bilanciare la fiduciarità con la professionalità e la competenza del candidato.

Da qui la necessità di affidarsi a strumenti e criteri di selezione che assicurino trasparenza e garanzia di competizione nella scelta delle nomine, per far sì che queste figure siano realmente portatrici di nuove professionalità e competenze all'interno dell'amministrazione, come d'altronde avviene nei contesti delle più avanzate democrazie" (Carboni, 2008; Page, Wright, 2007; Peters, Pierre, 2004).

#### 4.

#### QUALI COMPETENZE MANCANO?

L'analisi delle competenze dei dirigenti pubblici che compongono il campione di indagine permette di identificare le caratteristiche delle competenze generalmente possedute dalla dirigenza pubblica: prevalentemente formali, di acquisizione scolastica, le competenze di ingresso vengono approfondite "tecnicamente" sul campo; il livello e il tipo di competenze variano secondo i diversi profili di dirigente (ovvero le differenti modalità di accesso/reclutamento): dal profilo del burocrate classico che arriva a ricoprire una posi-

zione dirigenziale dopo un lungo percorso di tipo gerarchico, a quello degli *high fliers*, che, alla luce del particolare percorso formativo svolto, accedono direttamente alle posizioni apicali, fino a quello dei dirigenti esterni o a contratto, nominati a dirigere comparti strategici dell'amministrazione per periodi di tempo limitati, sulla base delle specificità professionali che li caratterizzano.

Esiste pertanto una varietà di competenze all'interno della dirigenza pubblica, seppure, come abbiamo visto, ancora in misura limitata.

Tuttavia, se da una parte i dirigenti intervistati ritengono generalmente di avere un livello significativo di competenze sul versante tecnico-specialistico oppure su quello giuridico-amministrativo, dall'altra parte è invece diffusa la percezione di un'assenza di strumenti culturali che rendano i dirigenti capaci di coordinare i dipendenti, di dirigere un'organizzazione complessa o di partecipare attivamente alla formazione delle politiche pubbliche<sup>22</sup>.

Se il saper giuridico rimane un elemento fondamentale per assicurare al dirigente la conoscenza relativa al funzionamento del sistema amministrativo, più voci riconoscono la necessità di integrare il "sapere" con il "saper fare", ovvero l'indispensabilità di fornire ai dirigenti gli strumenti e le leve per "dirigere" efficacemente l'organizzazione:

Una buona cultura giuridica è un pezzo delle competenze. Il dirigente non è il migliore dei funzionari, deve organizzare il lavoro degli altri, con funzione ancillare rispetto ai propri dipendenti, deve essere in grado di fare camminare allo stesso passo i più veloci e i più lenti, per raggiungere l'obiettivo (dirigente, amministrazione centrale).

A mio avviso dovrebbe esserci anche una componente di tipo manageriale quindi anche la conoscenza dei diritti e doveri dei dirigenti... aspetti che poi ti consentono di operare sia nella gestione delle risorse del personale sia nella gestione delle risorse economiche (dirigente, Ministero dell'economia e delle finanze).

Sicuramente un ruolo importante è giocato dalla formazione, come illustra efficacemente uno dei partecipanti al focus group organizzato a Bologna sul ruolo della dirigenza pubblica tra riforme e merito:

In sintesi dirigenti non si nasce, ci si forma. I dirigenti sono dei funzionari perfetti che si sono trovati dirigenti: ecco che bisogna farli diventare dirigenti tramite la formazione. Dirigenti non si nasce, specialisti tecnici sì, basta studiare bene, aggiornarsi, una buona capacità di relazionare i vari saperi: insomma di bravi tecnici è pieno il mondo, di dirigenti e manager no. Il ruolo del dirigente non è di portare a casa il risultato, ma di costruirlo con le risorse che ha (dirigente, struttura formativa).

L'incidenza della formazione trova però un vincolo nel "legaccio" tra l'essere dirigente e il non poter essere manager, percezione ampiamente diffusa tra i partecipanti all'indagine. Uno dei punti critici emersi nel corso dei focus group organizzati sul tema della formazione è proprio quello di non poter utilizzare le competenze manageriali apprese in un contesto che per limiti sia di tipo giuridico che culturale non consente di essere "manager" a tutti gli effetti:

Uno dei nodi irrisolti è: ma una volta che io ho catturato queste competenze eccellenti o competenze di innovazione come le riporto nella prassi del mio dirigere? (dirigente, struttura formativa).

È infine emersa la necessità di una specializzazione della dirigenza, che tenga conto della diversità dei profili e delle funzioni attribuiti ai dirigenti:

Credo ci sia necessità di specializzazione, della managerialità pubblica. Sarebbe necessaria un'alta formazione meritocratica di base, più specializzazione in funzione delle varie attribuzioni dirigenziali che uno può avere nel corso della carriera (dirigente, amministrazione regionale).

A questo proposito uno degli assi di intervento emersi dal focus group sul merito organizzato a Roma è stato proprio nella direzione di una maggiore specializzazione del dirigente e valorizzazione delle competenze attraverso l'albo unico, strumento attraverso cui riportare i dirigenti alle effettive competenze possedute.

In sintesi, capacità di leadership e di management, capacità di costruire i problemi e di vedere le soluzioni, capacità di progettare, attuare ed accompagnare il cambiamento dovrebbero essere le principali caratteristiche della dirigenza (e in effetti così si pronunciano i dirigenti intervistati), al di là delle competenze strettamente tecniche legate al settore di riferimento. Tuttavia il *background* formativo della dirigenza risulta tuttora carente dal punto di vista delle abilità finalizzate a coordinare i dipendenti e a dirigere organizzazioni complesse. Ne consegue che le (limitate) competenze di cui in questo campo i dirigenti pubblici oggi dispongono, sono evidentemente il frutto di percorsi di formazione e selezione ancora focalizzati sulle conoscenze di tipo giuridico-formale. Non è un caso che dall'indagine sul campo emerga con forza l'esigenza di rivedere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, per aumentare e adattare le conoscenze e competenze necessarie per un buon funzionamento dell'ente, intervenendo sulle debolezze organizzative e manageriali attualmente esistenti.

## 5.

### LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE E LE CRITICITÀ DELLA FORMAZIONE

I quesiti sulla formazione inseriti nella traccia d'intervista utilizzata per i dirigenti mirano ad indagare di che natura sia la formazione loro erogata, quali scopi abbia e quali siano le azioni praticabili per migliorarla.

In particolare si è chiesto se la formazione:

- a) fosse episodica oppure radicata nella vita lavorativa del dirigente;
- b) fosse di tipo tradizionale/rituale oppure mirata/professionale<sup>13</sup>;
- c) fosse innovativa e utile al dirigente per affrontare sfide attuali quali creazione d'identità, internazionalizzazione, sviluppo delle risorse umane e promozione del merito;
- d) fosse gestita in modo ottimale sia a livello di sistema (politiche formative) che a livello operativo (filiera formativa).

Ai dati delle interviste, che indagano il versante della domanda di formazione e riportano le percezioni dei dirigenti sul sistema formativo pubblico “visto da fuori”, fanno da contraltare, ma spesso anche da riprova, le considerazioni prodotte dai soggetti dell’offerta pubblica di formazione (scuole e istituti), coinvolti in un focus group<sup>14</sup> dal titolo “La formazione del *management* pubblico”. Questo aveva l’obiettivo di approfondire alcuni temi chiave concernenti il funzionamento, l’organizzazione e le tendenze evolutive del sistema di formazione della dirigenza pubblica nel nostro paese.

Questa dialettica “a distanza”, che sarà sviluppata nei paragrafi successivi, tra i soggetti della domanda e dell’offerta pubblica di formazione, verrà mediata da dati statistici sui volumi della formazione erogata e fruita dai dirigenti nei vari comparti e sulle tematiche trattate nei percorsi formativi.

Tuttavia una conclusione si può anticipare immediatamente. La formazione, come è noto, non dovrebbe costituire un fine ma un mezzo e, nel caso della dirigenza, un mezzo per rispondere alle sfide dovute all’accrescimento della responsabilità, all’acquisizione del ruolo di garante rispetto alla politica e alla funzione di fattore di innovazione e sviluppo dell’amministrazione e dell’intero sistema paese. Da questo punto di vista la formazione esprime in minima parte le sue potenzialità<sup>15</sup>.

### 5.1. *La formazione del dirigente pubblico nelle interviste e nel focus group*

Vale la pena ora analizzare le risultanze delle interviste e del *focus group*, relativamente alle singole ipotesi interpretative accennate in precedenza.

#### *Episodicità/radicamento dell’esperienza formativa*

Esiste una diffomità di esperienze, non solo tra realtà amministrative diverse, ma anche all’interno della stesse.

Perlopiù questo aspetto sembra legato all’iniziativa personale del dirigente. Come estremi di un ideale *continuum*, si va dall’“attivo” che dichiara di aver svolto molti corsi principalmente per averli ricercati autonomamente (anche all’esterno) e fortemente voluti, al “disincantato” che non ha alcuna fiducia nella formazione<sup>16</sup>, passando per il “passivo” che afferma di aver svolto solo «i pochi corsi a cui l’amministrazione l’ha mandato».

I diversi atteggiamenti non sembrano trovare fondamento nelle differenze anagrafiche dei dirigenti o nella loro collocazione “centrale” o “locale”.

La mancanza di fiducia, la necessità di andare a cercare formazione all’esterno e, in qualche misura, anche l’episodicità, possono essere il sintomo di una sensazione negativa del dirigente rispetto all’adeguatezza e all’efficacia dell’offerta formativa pubblica che gli viene proposta e alla quale partecipa.

Nelle prime due fattispecie ciò risulta immediatamente evidente, meno nel caso dell’episodicità. Questa può essere legata, più che altro, a una percezione: se si frequentano ad esempio due corsi utili, mirati e rispondenti alle esigenze del dirigente nell’arco di un anno sembrerà di aver fatto una formazione continua, completa; mentre se si frequentano due corsi su tematiche “imposte” ed estemporanee rispetto ai bisogni, sembrerà di aver perso tempo.

Questa lettura è suffragata dai dati statistici che, con evidenza, dimostrano la non episdicità, sotto il profilo numerico, dei percorsi formativi offerti ai dirigenti. Secondo il Rapporto annuale sulla formazione 2008 curato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, infatti, i tassi di partecipazione dei dirigenti si aggirano intorno al 120% nell'amministrazione centrale e al 150% in Regioni e Comuni. Ciò vuol dire che ogni dirigente ha frequentato in un anno in media più di una attività formativa.

### *Contenuto e natura della formazione*

Le dimensioni analizzate (formazione tradizionale/rituale *vs* mirata/professionale) sottolineano una criticità forse tra le più avvertite dai dirigenti.

Dal lato della domanda si assiste a una profonda insofferenza, ormai ampiamente compresa anche dal lato dell'offerta, nei confronti della formazione tradizionale, soprattutto nel caso di giovani dirigenti appena usciti dai diversi corsi concorso (Sspa o Sspal).

Proprio due di questi giovani hanno dichiarato, nel corso del focus group:

Sottolineo in maniera fortissima l'eccesso di formazione giuridica che oggi si fa ai dirigenti locali. È una frustrazione delle capacità e delle aspirazioni del management [...]

[...] la formazione per il dirigente funziona quando è concepita come correlata all'innovazione. [...] La formazione per il dirigente quando diventa routinaria ha poco senso.

Anche i dati statistici, presi dal Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione (vedi *infra* 5.2) dimostrano lo squilibrio tra domanda di formazione mirata e offerta che continua ad essere tarata su tematiche classiche.

Tuttavia, partendo anche dalla seconda affermazione appena riportata, bisogna approfondire, aggiungendo le altre due dimensioni accennate, quelle della ritualità e del livello di professionalizzazione connesse alla formazione.

La formazione, sia essa tradizionale che mirata, è mal tollerata e considerata inutile nella misura in cui è ritualizzata, routinaria, cioè ripetuta all'infinito uguale a se stessa. Se ogni anno viene ripetuto un corso sul procedimento amministrativo piuttosto che sull'informatica o sulla comunicazione pubblica, l'utilità marginale di ogni "ripetizione"<sup>17</sup> calerà fino ad azzerarsi rapidamente e, addirittura, ad avere segno "meno" a causa di esternalità negative (frustrazione delle aspettative personali e professionali)<sup>18</sup>.

A riprova, nel corso delle interviste, alcuni dirigenti hanno sottolineato come attività formative di evidente impronta tradizionalistica possono essere considerate "professionalizzanti" e di grande utilità se rispondono a specifiche esigenze operative o di aggiornamento:

Poi ho partecipato a corsi presso la Sspa sulla gestione del personale, la riforma, ecc. ho seguito corsi più di base perché io, non essendo di formazione amministrativa, avevo bisogno di questi corsi della pubblica amministrazione che mi sono stati molto utili.

Le faccio un esempio: io non mi occupo di bilancio, però ho chiesto di fare un corso sul bilancio dello Stato, perché è giusto che io sappia come funziona il bilancio. Credo che i corsi di formazione eccessivamente specializzanti non giovano, credo che siano importanti i corsi generali.

In un altro caso, un equivoco tra temi “classici” e manageriali, può mostrare quanto sia importante ancora un certo tipo di formazione per i dirigenti:

A mio avviso [nella formazione, *N.d.R.*] dovrebbe esserci anche una componente di tipo manageriale, quindi anche la conoscenza dei diritti e doveri dei dirigenti rispetto a tutto quello che prevede la normativa.

L'efficacia della formazione, quindi, non sembra legata solo al fatto di essere forzatamente “nuova”, ma piuttosto al fatto di rivolgersi alla persona giusta nel momento giusto per risolvere una esigenza reale sia essa individuale o di sistema. Su questo aspetto si tornerà più diffusamente in seguito.

#### *Grado di innovatività e rispondenza al ruolo del dirigente*

Tuttavia la prossimità ai processi di innovazione è una caratteristica, non l'unica come abbiamo visto, che la formazione, soprattutto quella dirigenziale, deve assolutamente avere. «La formazione viaggia con l'innovazione», è stato detto da uno dei direttori di scuole pubbliche coinvolti nel focus group.

Nel corso delle interviste si è insistito principalmente sulle esperienze formative rivolte ai tre aspetti che sembrano connotare maggiormente l'attuale figura del dirigente:

- a. l'identità dirigenziale;
- b. la creazione di una dimensione internazionale;
- c. la promozione delle risorse umane e il merito.

La formazione su questi temi è considerata generalmente in modo positivo, a fronte, però, di uno scarso livello di frequentazione (vedi *infra* 5.2) e di un evidente spontaneismo da parte dei pochi che la praticano che potremmo definire “intrepidi cercatori di formazione”. I temi dell'identità dirigenziale e del merito, pur di grande attualità, non sembrano essere neanche sfiorati durante i corsi rivolti ai dirigenti, mentre all'internazionalizzazione e alla promozione delle risorse umane comincia ad essere rivolta qualche tiepida attenzione.

Un aspetto particolare: alla formazione ad alto contenuto specialistico oltre alla valenza formativa in senso stretto, può essere dato anche un risvolto organizzativo/gestionale. Nel corso di una intervista, infatti, si propone di basare gli avanzamenti di carriera su questo tipo di interventi formativi e non su quelli tradizionali erogati (e frequentati) a pioggia perché generalistici e molto “abbordabili”

#### *Politiche formative e gestione della filiera*

Per indagare gli aspetti di sistema della formazione pubblica, ci si è concentrati su due aspetti: uno generale di “politica della formazione”, l'altro operativo e di gestione della filiera formativa.

Sugli aspetti generali, gli intervistati sono stati interrogati sulla necessità di riforma, potenziamento o coordinamento delle strutture pubbliche di formazione e sulla necessità di una maggiore apertura al mercato in una logica di concorrenza tra soggetti pubblici e di questi con il privato.

Le considerazioni dei dirigenti su questi aspetti, così poche da non risultare rilevanti, sono state generalmente caratterizzate da un semplice giudizio positivo, non motivato, sulle ipotesi di maggiore coordinamento e maggiore concorrenza. Le posizioni sembrano legate alle esperienze individuali fatte dai singoli dirigenti che quindi dimostrano di non avere una visione, e quindi una opinione, del sistema formativo nel suo complesso.

Questa mancanza di attenzione del dirigente su un aspetto che lo investe direttamente, e di cui è anche responsabile (lui risponde della formazione e valorizzazione del proprio personale), può essere indicatore indiretto di un gap strategico e di considerazione di cui soffre la formazione pubblica nel nostro paese. Si pensi, al contrario, all'attenzione posta dai dirigenti ai temi, ad esempio, del trattamento del personale, degli appalti, del procedimento amministrativo che implicano tutti profili di responsabilità amministrativo contabile, oltre ad avere risvolti socio economici rilevanti.

La conferma di questa debolezza della formazione pubblica è ribadita anche da coloro che vi operano. Nel corso del focus group, infatti, due sono le indicazioni emerse con forza:

- 1) la prima legata alla mancanza, o ai frequenti cambi di rotta, di una “cabina di regia” sulla formazione capace di produrre obiettivi a medio e lungo termine che abbiano un effettivo impatto sul sistema delle competenze, sulle performance dirigenziali e sulle performance del sistema pubblico in termini di miglioramento del servizio reso ai cittadini:

[...] la cabina di regia è un altro dei punti di debolezza, la Presidenza del Consiglio dei ministri è uno dei gangli più deboli del sistema amministrativo italiano. Proprio come ideazione la Presidenza non è mai stata una cabina di regia, e anzi sta diventando ancora di più un conglomerato di amministrazioni, di cose strane, il turismo e la droga e i minori e la famiglia. Con una cabina di regia che non sa fare la cabina di regia non possiamo pensare che l'amministrazione abbia degli obiettivi chiari.

[...] credo che ci sia un difetto di visione di obiettivi, non solo perché c'è una capacità indubbiamente limitata di programmare, ma anche perché sono cambiati i programmatori, i governi e gli obiettivi.

La formazione non è un “uno in sé” ma ha effettivi obiettivi di attività. L'obiettivo della formazione dovrebbe essere chiaro, di fronte ad un obiettivo si può ragionare. Altrimenti diventa formazione fine a se stessa, che qualche volta va bene lo stesso, ma qualche volta lascia frustrati.

- 2) La seconda sulla necessità di creare una “massa critica”, data dal coordinamento e dalla collaborazione tra le maggiori scuole pubbliche di formazione, in grado di proporre gli indirizzi e le linee operative in tema di formazione piuttosto che subire passivamente gli interventi sporadici e disarticolati del decisore politico.

Penso che le scuole pubbliche stiano facendo un grosso sforzo e l'hanno fatto in particolare quando sono riuscite a parlarsi per migliorare l'offerta. Ricordiamo il protocollo

di intesa per la qualità della formazione pubblica, scritto dalle scuole pubbliche e approvato tale e quale dall'Asfor e dalle scuole private.

Sugli aspetti operativi, di gestione della filiera formativa da parte delle amministrazioni, invece, il quesito è stato posto in modo di far emergere considerazioni su:

- a) capacità di programmazione e pianificazione delle amministrazioni in tema di formazione;
- b) qualità della docenza e delle metodologie d'insegnamento;
- c) efficienza dei sistemi di monitoraggio e valutazione della formazione.

Sui punti a) e c)<sup>19</sup> sono emerse le più numerose, attente e definite valutazioni e opinioni che non in tutti gli altri quesiti posti nel resto del questionario. Ciò è avvenuto anche durante il focus group, nel corso di una libera discussione. Segno che queste sono le criticità più sentite sia dal lato della domanda che dell'offerta di formazione.

Tuttavia bisogna fare un distinguo. I soggetti della domanda hanno messo in risalto principalmente i problemi legati alla mancanza di programmazione e alla carenza delle esperienze di rilevazione del fabbisogno formativo.

Bisognerebbe fare una corretta rilevazione dei fabbisogni formativi innanzitutto, ma soprattutto in funzione delle reali competenze delle amministrazioni; cioè, secondo me la formazione va fatta per la maggior parte al fine di lavorare e far lavorare meglio le persone.

Non c'è un monitoraggio dei fabbisogni alla luce delle riforme, questi usano ancora moduli antichi oppure l'argomento del momento.

Per quanto mi riguarda io vedo che la maggior parte delle proposte che in questo momento vengono fatte, per quanto di buon livello, rimangono in modo da massimizzare la riuscita. È chiaro che è più facile organizzare un corso per tutte le amministrazioni, piuttosto che organizzarne uno specifico.

I protagonisti dell'offerta hanno "confessato", invece, di brancolare nel buio soprattutto per quanto riguarda la valutazione dell'impatto degli interventi formativi sull'organizzazione degli uffici, sulla qualità del lavoro e dei servizi resi. Su questo punto principalmente verteva l'ipotesi di collaborazione tra le diverse istituzioni formative, di cui si è accennato in precedenza.

[...] siamo tutti discretamente bravi a rilevare il gradimento e fare test di autovalutazione all'uscita e all'ingresso, per cui un'idea riusciamo ad averla. La cosa di cui non riusciamo ad avere nemmeno la più pallida idea è l'impatto sull'organizzazione e sui processi.

Non è un caso, però, che in alcuni tratti, gli uni hanno corroborato le posizioni degli altri; i dirigenti quelle degli esponenti delle scuole pubbliche di formazione riguardo alla necessità della valutazione e, viceversa, gli esponenti delle scuole quelle dei dirigenti sulla necessità di una più attenta comprensione delle esigenze.

Infatti, pur essendo questi due momenti posti l'uno in cima (programmazione/rilevazione fabbisogno) e l'altro in coda (valutazione dell'impatto) alla filiera formativa, le istanze per il loro rafforzamento rispondono ad un solo obiettivo: far sì che la formazione sia utile.

Nel caso del dirigente, utile a migliorare il proprio lavoro e la pratica quotidiana, nel caso delle scuole e istituzioni pubbliche di formazione, utile a migliorare l'organizzazione e le performance del sistema pubblico nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Le due leve, quindi, sono posizionate in punti diversi dell'ingranaggio e sono attivate da soggetti animati da diverse esigenze, ma agiscono sul medesimo meccanismo e perseguono il medesimo obiettivo.

Una conclusione di massima che si può trarre dalle parole dei protagonisti è che la formazione è una "catena di montaggio" con ottimi operai specializzati, puntuale e precisa allorché deve sfornare un prodotto ormai rodato sempre uguale o simile a se stesso, meno adeguata nel momento in cui è chiamata a mettersi in discussione, ad evolversi e modificarsi per seguire nuove strade.

### *5.2. Alcuni dati sulla formazione pubblica*

I dati statistici tratti da rapporti ufficiali sul sistema formativo pubblico, suffragano quest'ultima ipotesi e in generale le opinioni degli intervistati presentate in precedenza, tranne che su un punto: e cioè che non si impegnano per la formazione adeguate risorse organizzative ed economiche.

Questa idea, emersa in modo più o meno diretto nel corso delle interviste e del focus group, deve essere confrontata con i dati oggettivi.

Secondo il Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione per il 2008, nei comparti presi in considerazione<sup>20</sup>, sono state realizzate 45.000 edizioni di corso (circa 6 edizioni ogni 100 dipendenti), per un totale di più di un milione di ore erogate (in media ogni dipendente ha svolto più di un'ora di formazione) e sono stati spesi<sup>21</sup> circa 238 milioni di euro, con un investimento pro-capite che si aggira sui 300 euro.

Il meccanismo previsto dai Ccnl<sup>22</sup> stabilisce che ogni amministrazione spenda in formazione il corrispettivo dell'1% calcolato sulla massa salariale dei propri dipendenti. Ebbene in molti comparti questa soglia viene raggiunta e superata, mentre in altri ci si avvicina considerevolmente.

È vero che in altri paesi europei, come la Francia, la quota di risorse destinata alla formazione è maggiore<sup>23</sup>, ma la grande differenza sembra risiedere nel modo in cui queste risorse vengono considerate, cioè come un investimento da far fruttare e non come soldi da spendere per vederseli riassegnati l'anno successivo.

«L'alta formazione costa», come è stato giustamente detto nel corso del focus group, ma una maggiore iniezione di risorse da destinare alla formazione, con il sistema attualmente vigente nel nostro paese, porterebbe davvero dei benefici? Aumenterebbe la qualità?

Sarebbe importante, piuttosto, iniziare ad utilizzare correttamente quanto disponibile attualmente, legando le risorse agli obiettivi (raramente individuati) e ai risultati della formazione (quasi mai misurati), dando ai dirigenti la responsabilità di gestire ma anche

gli strumenti per farlo, consentendo il riuso dei risparmi effettuati a fronte del raggiungimento degli obiettivi e slegando la formazione da logiche di avanzamento di carriera<sup>24</sup>.

Capitolo dirigente. Questo sistema formativo a “catena di montaggio”, come è stato definito in precedenza, riesce a garantire ai dirigenti di quasi tutti i comparti presi in considerazione dal Rapporto annuale sulla formazione, in media più di un corso ciascuno l’anno e in alcuni casi due e più. E questo avviene, con alti e bassi, da circa un quinquennio.

Il problema quindi, in merito alla formazione per la dirigenza, non è il “quanto”, ma il “come” e il “cosa”.

I grafici seguenti (figura 2), utilizzati anche nel corso del focus group come argomento di discussione, danno conto di entrambi gli aspetti.

Per quanto riguarda il “come”, il confronto tra ore erogate per i dirigenti (cioè quelle “messe in aula”) e ore fruite dagli stessi (cioè quelle “partecipate” dai discenti), mostra come sia l’offerta a “mappare” e definire i temi e le materie formative.

Infatti, a fronte di una erogazione massiccia, sulle aree tematiche giuridico normativa (con esclusione del 2008), informatica e telematica (reiterata ormai da molti anni) e tecnico specialistica (aggiornamento sulle tematiche specifiche dell’ente), si riscontra un livello di fruizione (quindi di attrazione della domanda) molto scarso. Nel 2006, ad esempio, a un 20% di ore erogate in area giuridica, corrisponde l’8% delle ore fruite dai dirigenti nella medesima area.

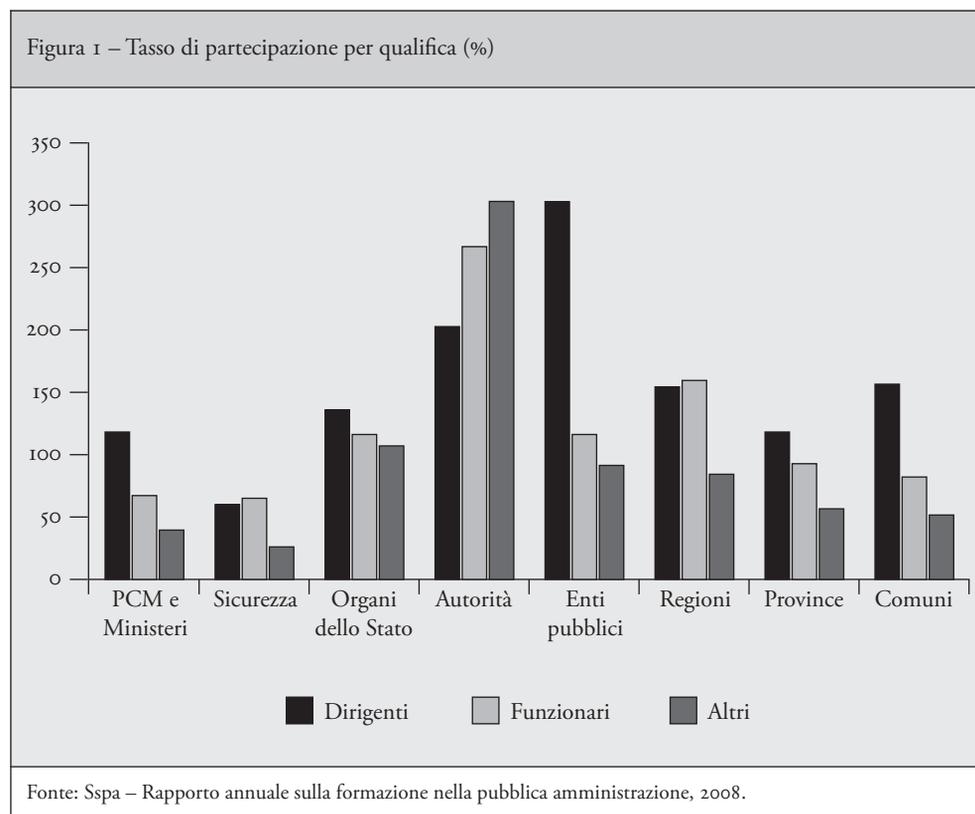
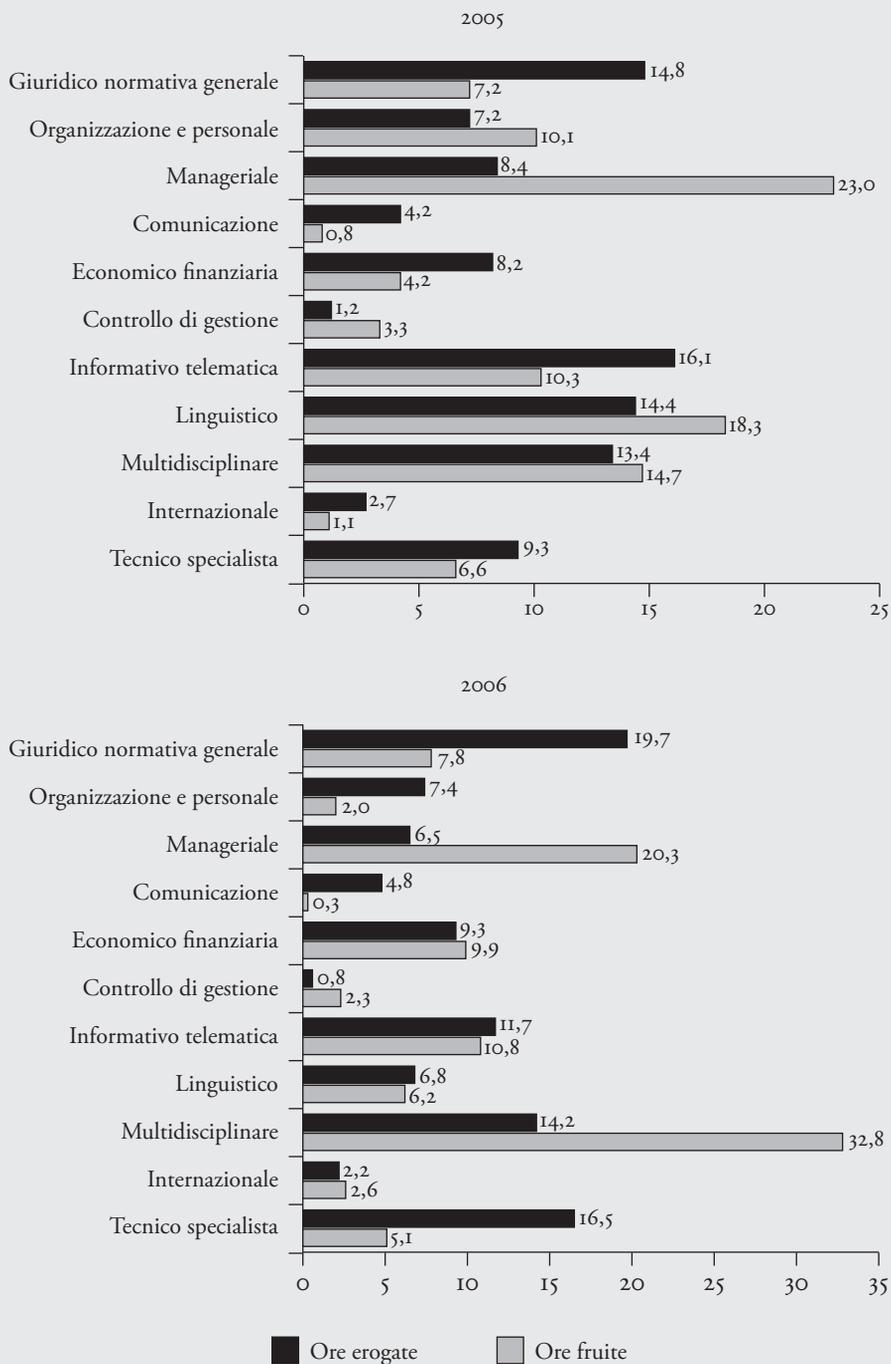
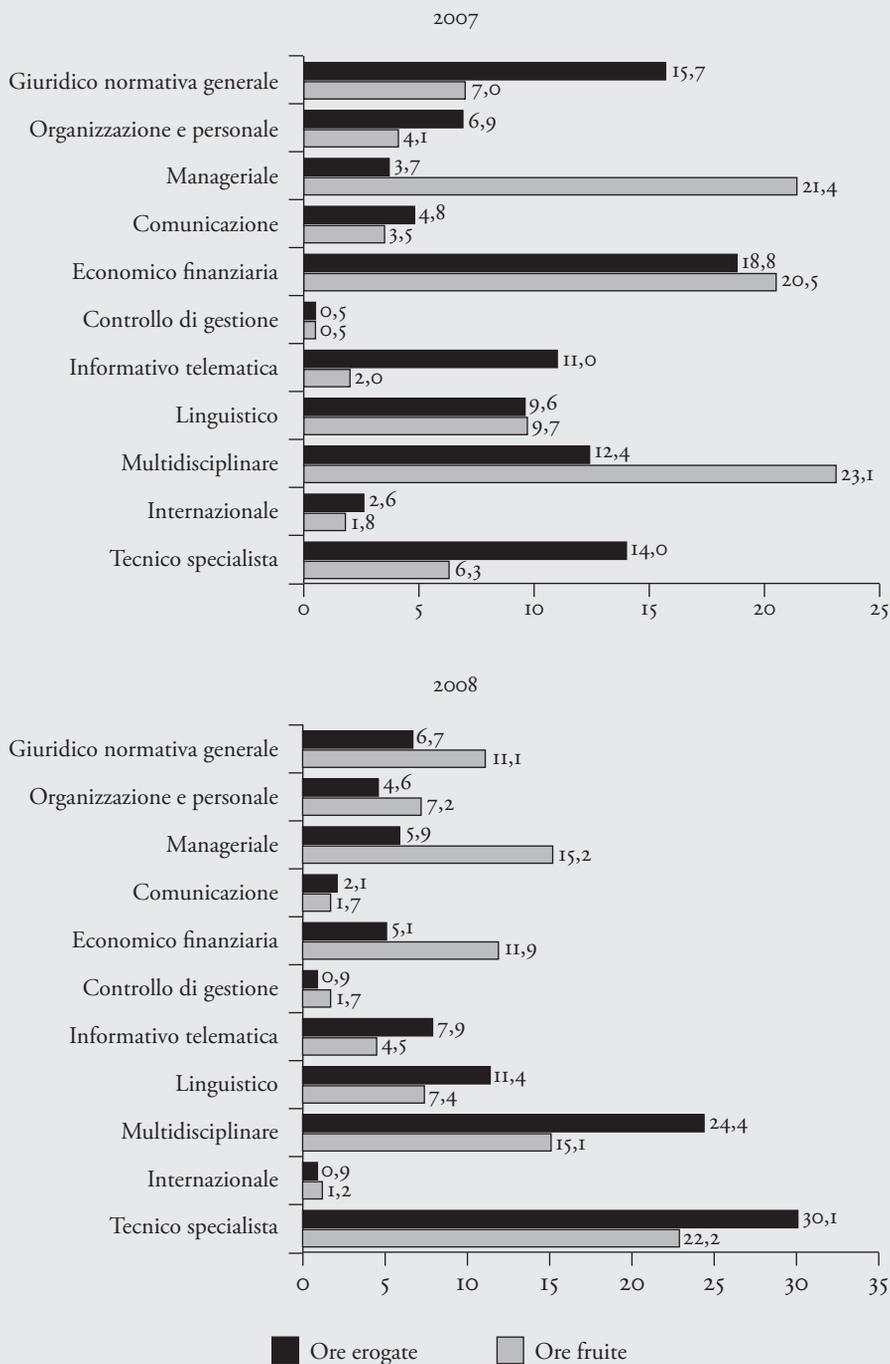


Figura 2a – Percentuale ore erogate e fruite dai dirigenti (anni 2005-2006)



Fonte: Sspa – Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione, 2005-2008.

Figura 2b – Percentuale ore erogate e fruite dai dirigenti (anni 2007-2008)



Fonte: Sspa – Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione, 2005-2008.

Al contrario, se si prende in considerazione l'area manageriale, fondante per la formazione del dirigente, ci si accorge che a fronte di una fruizione molto elevata, segno di un interesse e di una esigenza forte da parte della domanda, l'offerta risponde tiepidamente erogando ogni anno anche il 50% in meno delle ore di formazione svolte dai discenti dirigenti in questa area.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che debba essere raggiunta la parità e cioè un'ora offerta per ogni ora fruita, ma che, come è stato già messo in rilievo più volte nel corso di questo capitolo, la formazione deve essere utile per chi la fa e non per chi la fornisce (spesso anche a pagamento).

Questo accade anche perché, come detto nel corso delle interviste, c'è una "domanda che non sa chiedere". I dati confermano: in nessuno dei comparti presi in considerazione dal Rapporto annuale Spa 2008 si raggiunge il 100% di amministrazioni che redigono il Piano formativo<sup>25</sup> (previsto dalla Direttiva sulla formazione e valorizzazione del personale del 2001). Pur partendo dal presupposto (assolutamente ottimistico) di una elevata qualità dei piani, sia dal punto di vista della definizione degli obiettivi formativi e organizzativi, sia dal punto di vista di un loro radicamento nei bisogni effettivi di formazione, il dato numerico, ottenuto dopo otto anni dall'entrata in vigore della norma, basta a far sorgere diverse perplessità.

Un'ultima considerazione sul "come", tratta dai dati, suona come una ulteriore conferma delle impressioni esposte dai protagonisti. Sempre secondo il Rapporto annuale 2008, infatti, risulta che circa il 90% dei corsi è stato sottoposto a rilevazione finale di gradimento mentre solo al 4% è stata applicata una valutazione d'impatto.

Riguardo al "cosa" diventa oggetto di formazione dirigenziale, i dati confermano le criticità rilevate nel corso delle interviste e del focus group.

In primo luogo vanno evidenziate le percentuali assolutamente marginali di ore erogate<sup>26</sup> che contraddistinguono le aree "controllo di gestione" e "internazionale", considerati snodi essenziali nell'ammodernamento della pubblica amministrazione italiana. Nei quattro anni presi in considerazione, nella prima area si arriva a un massimo di ore erogate pari all'1,2% del monte ore complessivo (anno 2005), nella seconda a un massimo di ore pari al 2,7% del totale (anno 2005).

In secondo luogo vanno considerati gli andamenti, tutti in calo, in altre aree formative potenziali portatrici di innovazioni per il sistema pubblico: organizzazione e personale (ore erogate: 7,2% nel 2005 – 4,6% nel 2008); manageriale (ore erogate: 8,4% nel 2005 – 5,9% nel 2008); comunicazione (ore erogate: 4,2% nel 2005 – 2,1% nel 2008); linguistica<sup>27</sup> (ore erogate: 14,4% nel 2005 – 11,4% nel 2008).

L'analisi dei dati introduce elementi di continuità rispetto all'analisi qualitativa ma anche un elemento di difformità forte, che riguarda principalmente le risorse messe a disposizione del sistema formativo. La loro dimensione non sembra poter costituire un alibi, una giustificazione al mantenimento dello *status quo*.

### 5.3. *Le criticità del sistema formativo*

Inizialmente erano stati dichiarati tre obiettivi conoscitivi:

- a) capire di che natura è la formazione erogata ai dirigenti;
- b) individuare quali scopi persegue;
- c) indicare quali sono le azioni praticabili per migliorarla.

Bisogna riconoscere che tali obiettivi sono risultati semplicistici rispetto alle problematiche effettivamente emerse nel corso delle interviste e del focus group e alle risultanze prodotte dall'analisi dei dati, ma hanno funzionato perfettamente come "esche" per far venir fuori importanti elementi di riflessione.

Fuor di metafora si può dire che si sono rivelati come i risvolti più evidenti di questioni complesse, che verranno di seguito sinteticamente riassunte.

*Autoreferenzialità della formazione* che si traduce principalmente in:

- bassa propensione all'innovazione negli argomenti e nelle tematiche affrontate;
- scarsa permeabilità alla valutazione del suo impatto sull'organizzazione, sui processi e sui servizi.

*Scarso rendimento della formazione* caratterizzato da:

- marginalità della funzione formazione nel contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni e, generalmente, nell'agenda politica, che si traduce in mancanza di obiettivi strategici e operativi a medio e lungo raggio. Ciò a fronte di un impegno di risorse organizzative ed economiche non trascurabili;
- predominio dell'offerta che punta al successo (e al guadagno) "facile", "ritualizzando" le proposte formative che si svuotano progressivamente di interesse e significato;
- incapacità della domanda di richiedere ciò di cui ha bisogno in modo "informato", tramite una sistematica rilevazione del fabbisogno, e tecnicamente ineccepibile, limitando gli spazi di discrezionalità dei fornitori, vincolandoli a rigide specifiche e, di fatto, selezionandoli all'ingresso senza ricorrere a misure protezionistiche preordinate limitative della concorrenza;

*Difficoltà da parte degli attori di trovare soluzioni condivise*

Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di sedi di confronto e alla mancata attuazione di quel "coordinamento" tra le scuole pubbliche di formazione spesso paventato, si è arrivati al massimo alla stipula di un protocollo d'intesa, e mai realizzato.

Questa necessità, avvertita dagli operatori della formazione, si scontra decisamente con l'interesse a mantenere frammentato il sistema. Se questa frammentazione può risultare positiva nella definizione dei programmi e degli obiettivi formativi, dove la specificità e la diversità sono un valore, è deleteria nel momento in cui incrina l'unità di intenti del sistema formativo teso al miglioramento del servizio per cittadini e imprese e alla crescita umana e professionale degli individui.

La formazione, come detto inizialmente, spesso viene considerata un fine, piuttosto che un mezzo, e viene utilizzata per consolidare posizioni di potere e per gestire ingenti risorse.

Queste tre questioni, l'autoreferenzialità, lo scarso rendimento e la difficoltà di intervento toccano tutti i momenti e tutti i soggetti della filiera formativa. Una possibile soluzione, quindi, non può essere che di sistema e non tagliata sui singoli aspetti o rivolta a una categoria piuttosto che a un'altra.

La valutazione, intesa come momento di verifica e di possibile aggiustamento, di ogni momento della filiera formativa a partire dalla definizione degli obiettivi, passando per la rilevazione delle esigenze e la loro traduzione in azioni specifiche adeguatamente pianificate e programmate, arrivando alla misurazione del gradimento e dell'impatto, sembra essere certamente uno strumento efficace.

A questo si punta con la definizione in ambito Onu, dei cosiddetti *Standards of excellence*<sup>8</sup>, standard internazionali di eccellenza per la formazione della dirigenza pubblica a livello nazionale, presentati nel 2008 dalla *task force* istituita nel 2005 nell'ambito della collaborazione tra il Dipartimento per gli affari economici e sociali dell'Onu (Undesa) – divisione per la pubblica amministrazione e lo sviluppo manageriale (Dpadm) e dall'Associazione internazionale delle scuole e degli istituti di amministrazione (Iasia)<sup>9</sup>.

Il principio è semplice: il livello di eccellenza raggiunto dai soggetti deputati a programmare e realizzare la formazione si ripercuote direttamente sul livello di eccellenza della formazione stessa, inteso come capacità di avere un impatto sui processi e sui servizi resi dalla pubblica amministrazione.

La svolta, tuttavia, deve partire dai soggetti che, a vario titolo, occupano il panorama della formazione della classe dirigente pubblica, soprattutto alla luce dei più recenti interventi riformatori delle amministrazioni pubbliche. Ad essi spetta il compito di “informare” le scelte e gli indirizzi politici in merito; di dotarsi di sistemi di selezione, erogazione e valutazione della formazione rispondenti a criteri di qualità e merito, di delineare una *governance* del sistema formativo per la creazione di una classe dirigente pubblica.

La chiosa spetta al protagonista di questa ricerca, il dirigente. Le sue parole non possono far altro che ribadire quanti problemi aperti ci siano ancora sul tema della sua formazione:

Quando si ammette una persona a partecipare ad un corso significa che si investono risorse nella preparazione di quel corso e si sottraggono risorse umane al lavoro che viene normalmente gestito per consentire a quella persona di acquisire conoscenze poi spendibili e utili sul lavoro. Certamente la formazione ha anche altre valenze, dal punto di vista umano, ma ciò che interessa il bilancio dello Stato è che i soldi vengano spesi bene. Quindi è importante che vi sia attinenza tra il contenuto della formazione e il contenuto dell'attività lavorativa di chi partecipa e poi sarebbe importante che vi fosse, contestualmente, una verifica dell'utilità dei costi che vengono sostenuti. Non c'è un sistema di misurazione dei ritorni che i costi per la formazione dovrebbero aver generato. Quindi si deve mettere in rapporto quanto si è speso con quanto si è ottenuto. Se si danno delle competenze ad una persona bisogna che queste competenze vengano messe a frutto, altrimenti sono perdute e dopo un po' divengono obsolete. Quindi se fosse possibile io direi anche di interpellare coloro che dovrebbero essere fruitori della formazione circa i loro reali bisogni di formazione, mentre spesso i programmi di formazione vengono decisi altrove.

## 6.

## CONSIDERAZIONE CONCLUSIVE

Nella premessa di questo capitolo erano stati dichiarati due obiettivi conoscitivi:

- individuare le competenze attualmente possedute dalla dirigenza pubblica;
- mettere in luce quali competenze mancano, e quali necessitano di essere sviluppate per adattare il profilo del dirigente pubblico alle mutevoli esigenze ambientali e organizzative.

Per raggiungere gli scopi prefissati l'analisi si è concentrata su due fronti, quello delle competenze in ingresso (*pre-entry*) e quello delle competenze sviluppate durante l'attività lavorativa (*post-entry*), tramite l'apprendimento *on the job* e la fruizione di corsi di formazione.

Le competenze di cui i dirigenti pubblici oggi dispongono sono ancora di tipo giuridico-formale e sono evidentemente il frutto di percorsi di formazione (universitari e post universitari) e selezione ancora focalizzati su questo modello di conoscenza.

Questa tendenza è confermata anche dall'analisi delle attività di preparazione e aggiornamento rivolte ai dirigenti una volta entrati nell'amministrazione. Questa criticità nel caso del sistema formativo pubblico, tuttavia, non va collegata solo alla riconosciuta bassa propensione all'innovazione e alla resistenza al momento valutativo che caratterizza l'amministrazione italiana in genere, ma è frutto anche di alcuni corti circuiti nell'impianto della formazione pubblica che si possono sintetizzare nella mancanza di una conduzione forte, nella difficoltà di coordinamento tra i soggetti e negli equilibri tra domanda e offerta di formazione sbilanciati a favore di quest'ultima.

Il *background* formativo della dirigenza risulta tuttora carente dal punto di vista delle abilità finalizzate a coordinare i dipendenti, a dirigere organizzazioni complesse e a confrontarsi con un ambiente globalizzato sia a livello amministrativo che economico. Capacità di leadership e di management, capacità di analizzare i problemi e di vedere le soluzioni, capacità di progettare, attuare ed accompagnare il cambiamento dovrebbero essere le principali caratteristiche della dirigenza, al di là delle competenze tecniche specifiche di ciascun settore di riferimento.

Qualcosa sembra muoversi soprattutto sul livello di consapevolezza che gli attori del sistema stanno maturando su questi problemi e sulle possibili soluzioni. Tra queste trova particolare rilievo la valutazione dell'impatto che la formazione ha sulla creazione e lo sviluppo delle competenze dirigenziali e, di conseguenza, sull'organizzazione e i servizi della pubblica amministrazione. L'indagine sul campo pare proprio mettere in luce la necessità di rivedere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, al fine di fornire alle organizzazioni pubbliche le conoscenze e le competenze indispensabili ad affrontare le sfide dell'epoca moderna.

## NOTE

1. Il modello originario della dirigenza italiana risale tuttavia alla legge Cavour n. 1483 del 1853 sull'amministrazione del regno di Sardegna, la quale combinava principi costituzionali inglesi e criteri organizzativi di matrice francese (D'Orta, 1994, p. 6). Se da una parte la legge si ispirava al modello inglese nell'attribuire piena responsabilità ai ministri della direzione e della esecuzione dell'attività amministrativa; dall'altra adottava un modello organizzativo di derivazione napoleonica. Ad un'organizzazione flessibile dello Stato, che come quella inglese si fondava sul principio dell'autorità locale e affidava alle strutture centrali pochi poteri di gestione, nel caso italiano si preferì un'organizzazione accentrata e strutturata gerarchicamente intorno alla figura chiave del ministro.
2. Sul piano organizzativo, la normativa del 1972 individua tre qualifiche dirigenziali: il dirigente generale, il dirigente superiore e il primo dirigente. Le funzioni dirigenziali erano poi sono suddivise in compiti di direzione, di studio e ricerca, e di ispezione, una tripartizione non solo funzionale, ma anche economica.
3. L'inizio della riforma della disciplina della dirigenza può essere ricondotto al d.lgs. n. 29/1993 e, passando per i contratti collettivi del 1994 e del 1998, ha trovato conclusione nel Testo Unico n. 165/2001, prima di diventare oggetto di nuove modifiche da parte dell'attuale riforma Brunetta (d.lgs. 150/2009).
4. Nelle intenzioni del legislatore il ruolo unico avrebbe dovuto allargare l'area entro cui l'organo politico poteva esercitare il proprio potere di scelta per il conferimento delle funzioni dirigenziali, e allo stesso tempo avrebbe dovuto favorire mobilità e interscambi professionali a vantaggio della qualità dell'azione amministrativa. Nei fatti, entrambe queste aspettative sono rimaste disattese: nei suoi pochi anni di vita, i dirigenti "transitati" attraverso il ruolo unico della dirigenza sono stati meno di 30, dei quali 7 di I fascia; inoltre circa 70 dirigenti, dei quali 24 direttori generali, sono stati messi "a disposizione del ruolo unico", espressione tecnica dietro la quale si cela, in maniera inefficace, il tentativo da parte delle amministrazioni di liberarsi di proprio personale, senza attribuire incarichi di nessun genere e aggirando l'attivazione dei procedimenti di valutazione delle prestazioni dirigenziali (i dati provengono da rilevazioni operate dalla Corte dei Conti nel 2002 e sono citati in D'Auria, *Legge 15 luglio 2002 n. 145, il commento*, cit., pp. 1156 ss).
5. I sistemi basati sulla posizione, al contrario, scelgono il candidato più idoneo per la posizione prevista (quindi sulla base delle competenze specifiche possedute in congruenza con il profilo ricercato), sia tramite il reclutamento esterno che tramite la promozione o la mobilità. Tali sistemi permettono l'accesso alle posizioni anche a candidati esterni, e non è raro l'accesso a metà carriera, a livelli relativamente alti di responsabilità.
6. Va però precisato che questi dati sono viziati dal fatto che i dirigenti intervistati appartengono a settori di attività, ambiente e economia, in cui vi è una maggiore incidenza di saperi tecnici. È tuttavia interessante notare come, a parità di settore di indagine, i ministeri confermano la loro natura di roccaforte di saperi giuridici.
7. All'incirca un terzo dei dirigenti selezionati per l'indagine ha vissuto l'esperienza del corso-concorso, anche se secondo diverse modalità. Alcuni sono entrati tramite il corso-concorso gestito dalla Sspa, altri dopo il corso-concorso per segretari comunali, altri ancora sulla base di esperienze rimaste "un unicum", come il corso-concorso gestito direttamente dalla Regione Veneto presso il Cuo, al fine di formare un team di funzionari per l'allora neo-costituita Direzione regionale di bilancio.

8. Percezione che trova conferma nei dati raccolti da una recente ricerca coordinata dal professor Mattarella sulla dirigenza dello Stato (2009). La rilevazione compiuta su un ampio campione di dirigenti pubblici italiani, che hanno frequentato le tre edizioni del corso-concorso per l'accesso alla dirigenza svoltesi tra il 1993 e il 2002, mette in luce le seguenti caratteristiche: "mediamente più giovani degli altri dirigenti amministrativi italiani, con un titolo di studio più elevato, una migliore conoscenza delle lingue straniere, più esperienze internazionali alle spalle e una maggiore disponibilità alla mobilità geografica e tra amministrazioni, ma con la stessa origine prevalentemente centro-meridionale; di estrazione varia, ma prevalentemente provenienti dal settore pubblico; ben inseriti nelle rispettive amministrazioni, ma con qualche delusione in ordine al proprio ruolo in esse; aggiornati sugli sviluppi della legislazione amministrativa e sostenitori delle riforme, ma spesso frustrati dalle resistenze all'innovazione; nel complesso, un'élite amministrativa, priva però di uno spirito di corpo, che fatica ad assumere un ruolo decisivo e a valorizzare le proprie peculiarità." (Mattarella, 2009, 1-2; per dati più specifici si rimanda ad Argiolas in Mattarella, 2009).
9. Carboni mette in luce come i nuovi tipi di dirigente abbiano mediamente una percezione molto più elevata delle competenze in loro possesso rispetto al dirigente "classico" (Carboni, 2008, 101). Guardando poi al genere di competenze possedute, i dirigenti "classici" si ritengono massimamente esperti in materia giuridiche e tecniche, mentre i nuovi profili dirigenziali si differenziano per un grado più elevato di competenza nelle materie organizzative e di *policy* (nel caso degli *high fliers*) e manageriali e di *policy* (nel caso degli *in-and-outers*).
10. Per un approfondimento sull'impatto della Spsa sulla dirigenza dello Stato si rimanda a Milani in Mattarella, 2009.
11. Per un approfondimento del tema si rimanda al capitolo sulla prospettiva comparata.
12. Dato che ritroviamo anche nella ricerca curata da Giliberto Capano e Salvatore Vassallo sul mercato e le competenze dei ruoli manageriali all'interno della dirigenza pubblica (2003).
13. Queste categorie sono mutate da una indagine del 2003 su "Formazione e sviluppo del personale", curata dal Dipartimento della funzione pubblica per monitorare l'impatto della Direttiva sulla formazione e valorizzazione e del personale pubblico.
14. Per sapere chi ha partecipato a interviste e focus group si veda *infra L'indagine sul campo: nota metodologica*.
15. La medesima considerazione è espressa nella ricerca curata da Cittalia (fondazione Anci ricerche) su "I sistemi di sviluppo della dirigenza nei comuni metropolitani. Un'analisi casistica in Europa e in Italia", anno 2009, p. 19, dove si afferma che: «Dall'analisi effettuata emerge con evidenza come, seppur in fase di crescita dell'attenzione istituzionale e pur con alcune differenze qualitativamente significative tra i tre casi analizzati [Londra, Parigi, Madrid, *N.d.R.*], la formazione non ha rappresentato fino ad oggi una significativa leva strategica per lo sviluppo delle figure dirigenziali [...]: non esistono legami tra formazione e sviluppo della carriera, perlomeno non in termini sistematici e strutturati, né la formazione funge da strumento per l'assegnazione di nuovi incarichi, bonus o incentivi per il personale; l'avanzamento di carriera è prevalentemente legato a criteri di anzianità, o a dinamiche interpersonali che scaturiscono dalle capacità e attitudini personali alla leadership e alle relazioni».
16. In alcuni casi l'unica esperienza dichiarata è quella legata al corso di formazione iniziale, d'ingresso, anch'esso considerato secondo diversi metri di giudizio: utile principalmente per creare reti di contatti e relazioni utili nel prosieguo dell'attività lavorativa, oppure assolutamente essenziale all'espletamento delle funzioni dirigenziali.
17. Su questo aspetto influisce fortemente la valutazione. Questa infatti deve "informare" le successive azioni di programmazione in modo da garantire che le eventuali ripetizioni di programmi e corsi formativi siano legate a reali esigenze del sistema pubblico e non rispondere a logiche di adempimento sia dal punto di vista organizzativo (rapporti con il sindacato), sia dal punto di vista economico (necessità di spendere l'intero *budget* in modo da vederselo riassegnato almeno inalterato l'anno successivo). Nel caso in cui, infatti, la ripetizione scaturisse da una reiterazione nella richiesta di formazione da parte del sistema, questa perderebbe i suoi connotati di ritualità per trasformarsi nuovamente in formazione professionalizzante.
18. La partecipazione ai corsi è stata spesso utilizzata come "specchietto per le allodole" per dissimu-

- lare i reali motivi, in primo luogo l'anzianità, degli avanzamenti di carriera che risultavano di fatto essere automatici e non basati sui risultati conseguiti e le effettive competenze acquisite.
19. Sul punto b) le opinioni sono legate perlopiù ad esperienze personali e comunque propendono generalmente per una valutazione positiva della qualità docenza. Per quanto riguarda le metodologie di insegnamento non si sono avuti riscontri nel corso delle interviste, mentre nel focus group si è riproposta la controversa esperienza dell'*e-learning* come possibile metodologia ad "integrazione" di altre modalità di erogazione della formazione.
  20. Il Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione, curato dall'Osservatorio sui bisogni formativi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, pubblicato nel marzo 2009, analizza i dati sulla formazione pubblica svolta nel 2008, forniti dalle amministrazioni appartenenti a diversi comparti: Presidenza del Consiglio e ministeri, Sicurezza, Organi dello Stato, Autorità, Enti pubblici (di maggiori dimensioni), Regioni, Province (rilevazione campionaria), Comuni (rilevazione campionaria), Università (rilevazione campionaria) e Camere di commercio.
  21. Compresi i costi indiretti, come ad esempio quelli sostenuti per retribuire (per intero o in quota parte) il personale occupato negli uffici formazione.
  22. Direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica recepita dai Ccnl 1998-2001.
  23. Secondo il *Rapport Annuel, Fonction publique, Faits et chiffres 2005-2006*, pp. 168 ss., in Francia è destinato alla formazione ben il 7,1% della massa salariale.
  24. A sostegno di questa interpretazione si legga quanto riportato in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di Luisa Torchia, Il Mulino, 2009, p. 292: «Ma il problema più grave è quello della funzione effettivamente svolta dalla formazione, troppo spesso legata alle procedure di progressione interna dei dipendenti, e non alle effettive necessità dell'amministrazione; questo frequente sviamento delle finalità proprie della formazione è stato facilitato da pratiche di cogestione con i sindacati, soprattutto in sede di contrattazione integrativa».
  25. Circa il 90% delle amministrazioni in Enti pubblici e Regioni, il 70% nei comparti Presidenza del Consiglio e ministeri e Province, il 60% nelle Autorità, il 50% in Organi dello Stato e Comuni, il 20% nelle Camere di commercio.
  26. Le ore erogate mostrano lo "sforzo" profuso dal sistema per diffondere e promuovere tematiche ad alto contenuto innovativo.
  27. L'alta percentuale di ore erogate in area linguistica non deve trarre in inganno. Questa dipendono dal fatto che spesso, e soprattutto nel caso del dirigente, il corso di lingua è individuale. La competenza linguistica, è opinione largamente condivisa e ripresa anche nel corso di alcune interviste effettuate a testimoni privilegiati del settore pubblico nell'ambito di questa ricerca, è una delle principali debolezze della dirigenza italiana.
  28. Per un maggiore approfondimento sul tema si veda la ricerca Sspa del 2009 su *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, pp. 11 ss (in [www.sspa.it](http://www.sspa.it)). A pagina 13, ad esempio, si può leggere: «L'introduzione di standard di qualità della formazione della dirigenza pubblica ruota attorno all'idea che la sua valutazione possa favorire il corretto funzionamento ed il miglioramento dell'offerta dei servizi erogati ai cittadini dall'amministrazione. In quest'ottica il sistema della formazione deve essere in grado di preparare ad affrontare le diverse problematiche che la gestione amministrativa presenta».
  29. Undesa-lasia Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, *Final Report*, maggio 2008. Nel *Report* sono state suddivise due macro-aree di valutazione, una riguardante la struttura istituzionale, l'altra i programmi formativi. Rispetto alla prima area sono stati individuati due pilastri, la *mission* istituzionale e la gestione del bilancio su cui si innestano poi i criteri di valutazione specifici. Rispetto alla seconda area, che potremmo definire dell'offerta vera e propria, invece, i criteri di misurazione riguardano "sviluppo e revisione" dei programmi (*program development and review*), i contenuti (*program content*), la gestione (*program management and administration*) e i risultati (*program performance*). Il tutto si fonda su un sistema di garanzia della qualità (*quality assurance system*) formalizzato e costantemente implementato, con il coinvolgimento di tutte le componenti interessate, in termini di strategie, politiche e procedure ed i cui risultati siano resi pubblici.

# L'auto-percezione di ruolo

di Valentina Punzo ed Elena Zennaro\*

## *Sommario*

1. Premessa – 2. L'organizzazione delle risorse e dei processi – 3. La responsabilità del dirigente ed il rapporto con il potere politico – 4. Differenze tra “vecchia” e “nuova” dirigenza – 5. Considerazioni conclusive: il lavoro del dirigente pubblico lo rende un manager?

### I.

#### PREMESSA

L'ondata riformista che ha coinvolto la pubblica amministrazione nell'ultimo quindicennio ha posto al centro dell'attenzione normativa la dirigenza pubblica, identificandola quale protagonista principale del riassetto avviato dalle riforme. In questo quadro, l'autonomia e la responsabilità del pubblico dirigente sono stati identificati quali meccanismi generativi di una trasformazione della classe dirigenziale in senso manageriale. Da qui discendono i principi della responsabilità da parte dei pubblici dirigenti delle proprie azioni, della gestione e dell'organizzazione delle risorse e dei processi.

Assumendo il punto di vista dei diretti interessati, destinatari e al contempo attori di primo piano delle riforme, sembra che gli spazi di attuazione di tali principi innovatori si restringano in funzione delle concrete condizioni di “azione” in cui opera il dirigente pubblico. Emergerebbe, dunque, seguendo le rappresentazioni dei protagonisti, un “paradosso” proprio dal confronto tra le aspettative di managerialità generate dalle riforme stesse e le concrete possibilità di assumere il ruolo di manager richiesto. Da un lato la riforma avrebbe conferito ai dirigenti un maggior numero di mezzi, strumenti e responsabilità; dall'altro questi si troverebbero a convivere quotidianamente con la realtà della pubblica amministrazione, contraddistinta da particolari proprietà quali: le caratteristiche della burocrazia, la disponibilità di strumenti e risorse, la soddisfazione della cittadinanza-utenza, il legame con il potere politico. Tutti questi fattori in taluni casi possono rappresentare degli ostacoli all'affermarsi della managerialità auspicata, a maggior ragione se questa viene raffrontata al “tipo ideale” di manager privato.

\* Il presente capitolo è frutto di una collaborazione tra le due autrici. Per quanto riguarda la stesura dei paragrafi sono da attribuire ad Elena Zennaro i paragrafi 2 e 3. Sono da attribuire a Valentina Punzo i paragrafi 4 e 5. Il paragrafo 1 è stato scritto congiuntamente dalle due autrici.

Possono queste due forze, di segno opposto, convivere all'interno della riconfigurazione di ruolo del dirigente pubblico? Può quindi un dirigente, stante la complessità e interdipendenza di fattori in gioco, sentirsi realmente un manager? Tali domande guidano la presente analisi. La questione sembra infatti imporsi come punto di snodo prioritario al fine di ridurre il *gap* tra aspettative di un cambiamento e reali percezioni della sua concreta attuazione, e al fine di favorire in ultima istanza quel processo di interiorizzazione da parte dei dirigenti stessi del proprio ruolo di manager, definito all'interno delle specificità proprie della struttura amministrativa pubblica, sulla base della sua *mission* istituzionale e all'interno di quei vincoli e obblighi burocratici che inevitabilmente la distanziano da qualsiasi altra struttura amministrativa.

L'indagine che si intende portare avanti in questo capitolo dedicato al lavoro del dirigente, ed in modo particolare all'auto-percezione del proprio ruolo dirigenziale, è dunque finalizzata a raffrontare il concetto di managerialità, come indicato dal legislatore, con le logiche di funzionamento del lavoro quotidiano del dirigente. Si cercherà di fotografare pertanto la dirigenza pubblica oggi e di rilevare come la stessa si pone rispetto alla responsabilità che le riforme di questi anni le hanno attribuito e come ha visto mutare la propria attività lavorativa in un sistema di *public management*. Attraverso le impressioni e le esperienze raccontate dai diretti interessati delle riforme in atto, si potrà avere la percezione di quanto nell'attività di un dirigente pubblico possa essere ricondotto effettivamente ad un sistema manageriale.

L'analisi si basa sulla rilevazione condotta attraverso interviste semi-strutturate, effettuate a 31 dirigenti pubblici di quattro amministrazioni: due Regioni e due Ministeri. Preme sottolineare che nonostante le interviste non consentano di fornire dei dati statistici, in quanto non era obiettivo dell'indagine quello di procedere ad un campionamento che per numerosità e procedure di composizione fosse rappresentativo, tuttavia queste offrono la possibilità di esplorare il contesto variegato della dirigenza presente nelle amministrazioni pubbliche, attraverso l'analisi di alcune testimonianze significative. Le interviste sono state realizzate scegliendo appositamente amministrazioni diverse tra loro (territorialmente e istituzionalmente) al cui interno sono stati individuati dirigenti di seconda fascia di età diversa e che svolgono mansioni differenti. La scelta delle proprietà da tenere sotto osservazione nel "campione" degli intervistati è legata alla possibilità di comprendere se, e in che misura, tali elementi di differenziazione incidono sul modo di auto rappresentarsi e di auto percepire il proprio ruolo dirigenziale, ovvero se le diverse realtà lavorative conducono a problematiche e aspettative omogenee.

Poiché ciascuna riforma richiede un certo arco temporale affinché ciò che appartiene al dettato normativo si tramuti in trasformazioni concrete ed effettive della realtà, allo stesso modo la difficile "evoluzione" del dirigente pubblico, dalla figura del classico burocrate a quella di un manager innovativo, richiede del tempo, talché siffatta managerialità possa dirsi concreta nell'attività lavorativa e non solo nei testi legislativi.

In questo capitolo verranno individuati i diversi fattori, sia *interni* sia *esterni*, che si assume incidano sull'affermarsi di una vera e propria managerialità nell'ambito della pubblica amministrazione, talvolta rallentandone il processo. I fattori interni comprendono, tra gli altri, l'età del dirigente, le esperienze professionali pregresse, sia all'interno sia al-

l'esterno della pubblica amministrazione, il percorso di carriera, il background formativo e le esperienze di formazione all'interno della pubblica amministrazione. Tra i fattori esterni invece è possibile individuare il controverso rapporto con la politica, le difficoltà burocratiche ed organizzative, che, seppur in misura e con modalità diverse, coinvolgono tutte le amministrazioni pubbliche.

## 2.

### L'ORGANIZZAZIONE DELLE RISORSE E DEI PROCESSI

Il dirigente oggi è chiamato a svolgere un ruolo che lo pone al centro dell'attività amministrativa, è infatti tenuto ad ottemperare alle proprie funzioni con l'efficacia ed efficienza richieste, seguendo gli indirizzi dettati dall'organo politico dall'una e il soddisfacimento della cittadinanza dall'altra.

La posizione del dirigente pubblico diventa centrale soprattutto per consentire di adeguare l'attività amministrativa alle esigenze di una società che presenta richieste e problematiche sempre più complesse e mutevoli. Attraverso la riforma del lavoro pubblico si è a tal proposito tracciata la figura del dirigente come manager. Il dirigente diviene così responsabile dell'attività amministrativa realizzata e dunque della gestione delle risorse e dei processi ad esso affidati. L'idea di managerialità ci viene suggerita dalla figura del manager privato: non più il dirigente burocrate che si limita ad eseguire i compiti assegnati ma un vero e proprio manager che gestisce il personale e utilizza gli strumenti a disposizione per il raggiungimento di obiettivi programmati.

Da quanto emerge da alcune opinioni degli intervistati, le riforme che negli ultimi anni hanno mutato il modo di lavorare del dirigente hanno portato sicuramente al risultato di far cambiare agli stessi l'atteggiamento verso il loro lavoro ed il modo di pensare il proprio ruolo. La dirigenza che esce da questo quadro appare consapevole delle proprie responsabilità e del suo lavoro più manageriale. Il dirigente oggi ha la convinzione di essere "leader", dunque di dover affrontare tutte le problematiche gestionali e di risultato che caratterizzano questa sua nuova posizione. L'atteggiamento di tutti gli intervistati rispetto all'attività lavorativa è quello di protagonismo.

Tuttavia, questa consapevolezza viene in taluni casi oscurata da un senso di limitatezza, di impotenza che il dirigente riscontra nel momento in cui svolge concretamente il suo lavoro. Per chiarire meglio, poiché la managerialità si esprime attraverso l'attività di gestione delle risorse e dei processi, non sempre la realtà delle amministrazioni italiane consente di esprimere appieno questo incarico. Ecco che l'atteggiamento nei confronti sia del proprio ruolo manageriale sia delle proprie responsabilità, è diverso per ciascuno dei dirigenti intervistati.

Se si parte dal presupposto che per svolgere una qualsiasi attività lavorativa sia importante se non fondamentale, poter avere collaboratori in grado di realizzare, a vario titolo e con le competenze necessarie, quel determinato compito, non si può non considerare che il dirigente nella pubblica amministrazione non può scegliere i propri collaboratori ma deve operare con le risorse che ha a disposizione. Partendo dunque da questa evidente difficoltà, e su questo tutti gli intervistati concordano, è interessante

vedere come da ciò emergano due opinioni ed atteggiamenti diversi ed opposti su come affrontarla.

Mentre per alcuni degli intervistati sembra essere un grosso limite il non poter scegliere il personale specifico per quel determinato lavoro, o in alcuni casi il dover lavorare sotto organico, diversamente per un'altra parte, il bravo manager è colui che riesce ad ottenere il risultato migliore o raggiungere l'obiettivo fissato, con le risorse che ha a disposizione. Per citare un intervistato: «Il bravo dirigente però trova delle soluzioni nel campo del possibile» (dirigente, amministrazione regionale), rientra dunque nel compito del dirigente valorizzare ciascuna risorsa per ottenere da ciascuno quanto più possibile.

I vincoli e le difficoltà burocratiche che riguardano le amministrazioni pubbliche da sempre, quali quelli riguardanti la gestione del personale e la possibilità di usufruire di strumenti e spazi per lavorare, possono essere causa di molti problemi per il dirigente e soprattutto un limite alla sua managerialità. Un passaggio significativo: «Senza il consenso del dipendente io non lo posso neanche trasferire. Il paradosso è che oggi abbiamo un ministro che mi dà l'obbligo di avviare l'azione disciplinare o il licenziamento, e io non ho modo di trasferire un dipendente che non lega con i colleghi, che rende poco. Allora, io dirigente in genere non ho l'autonomia di gestione, non gestisco, non ho il personale però sono manager e devo pure garantire il procedimento amministrativo in 30 giorni» (dirigente, amministrazione centrale). L'impossibilità di potersi muovere liberamente per gestire le risorse a disposizione e scegliere il personale più adeguato per la struttura, o gli strumenti più idonei, viene pertanto per taluni vissuto come un limite ad una piena e propria autonomia: «La macchina regionale mi dà del materiale umano e poi sta a me gestirlo [...] il campo è ben confinato. Sono "protetto" e "confinato" [...] confinato più che altro [...] Non posso decidere se assumere una persona in più, ci sono leggi, ci sono tanti limiti [...] le strutture e le persone sono queste, arrangiati» (dirigente, amministrazione regionale).

Un aspetto importante di questo problema riguarda poi la valutazione dei collaboratori, tema molto sentito poiché oggetto della riforma in atto. Se l'intento del legislatore è quello di attribuire al dirigente uno strumento in più per gestire il personale attraverso un criterio meritocratico, secondo quanto emerge da alcuni degli intervistati non sempre si ottiene tale risultato. Una valutazione rigidamente meritocratica può causare malumori ed attriti all'interno del gruppo di lavoro, con conseguenti difficoltà lavorative e gestionali nonché ripercussioni sull'efficienza del gruppo stesso. Mentre in altri casi e per diversi motivi, tra cui il mantenere sempre un certo "equilibrio" nel gruppo di lavoro, non viene attribuita al dirigente piena autonomia di valutazione a discapito della meritocrazia. «Io alle persone che sono state qua fino a mezzanotte con me non ho potuto dare niente, e quando ho chiesto mi è stato risposto che si deve dare tutto a tutti se no succede il finimondo. Io ho avuto dei problemi nella valutazione di persone che lavoravano nella mia area perché ho dato 97 anziché 100 a due persone che erano entrate due mesi prima» (dirigente, amministrazione centrale).

Curioso anche un altro punto di vista degli intervistati in merito alla nuova riforma Brunetta, essi ritengono che anche differenziare obbligatoriamente la premialità dei propri collaboratori quando tutti lavorano con lo stesso impegno e motivazione al raggiungimento del risultato, potrebbe non rispondere alle logiche meritocratiche, scopo principale della riforma stessa.

A queste posizioni un po' critiche si contrappone, come abbiamo anticipato, un diverso atteggiamento più propositivo di altri dirigenti più decisi a voler affrontare con un approccio più manageriale le medesime problematiche. Un esempio significativo si può ricavare da questo passaggio di un'intervista: «Quando mi hanno assegnato dei collaboratori di ufficio, il mio primo lavoro è stato quello di lavorare insieme sugli obiettivi e su come organizzare il lavoro, definendo i ruoli per potere programmare i tempi e mettere a punto una piccola macchina organizzativa che potesse funzionare. Questo io attorno a me non l'ho visto» (dirigente, amministrazione centrale).

Il problema che viene sottolineato in questo caso non è la burocrazia e la lentezza della pubblica amministrazione, ma la capacità o meno del dirigente di essere manager e dunque di risolvere i problemi che la gestione delle risorse comporta, specialmente quelli specifici della pubblica amministrazione «adesso la dirigenza è autonoma e lo è anche sul piano della gestione delle risorse rispetto al vertice politico. Oramai siamo responsabili del risultato quindi abbiamo una gestione del personale e delle risorse tecniche e finanziarie autonoma e abbastanza importante. [...] Quindi dobbiamo gestire l'attività su più fronti. Serve una maggiore capacità manageriale» (dirigente, amministrazione centrale).

Su quanto appena illustrato preme fare alcune riflessioni.

Da una lettura delle interviste realizzate si può riscontrare un collegamento tra le diverse opinioni espresse con il tipo di attività esercitata dal dirigente e l'amministrazione di appartenenza. Molti di coloro che non ritengono di avere difficoltà nella gestione del personale o che non rivelano eccessivi problemi legati al vincolo con il personale sono dirigenti che si occupano di aree e strutture molto tecniche, contrariamente agli altri che nella maggior parte gestiscono aree in cui l'attività è varia. L'appartenenza ad una struttura statale piuttosto che regionale è ulteriore elemento rilevante ai fini di un diverso atteggiamento, il vincolo delle risorse umane sembra infatti essere più limitante nelle seconde. Un altro interessante fattore di distinzione è l'età dei dirigenti. I più giovani hanno un atteggiamento più positivo e propositivo, anche se consapevoli dei limiti e delle problematiche da superare. Diversamente chi ha una più lunga esperienza nell'amministrazione e una diversa età, ha un atteggiamento più "rassegnato" o in altri casi molto critico. Quest'ultimo giustificato secondo costoro dalla delusione di non vedere realizzato un concreto cambiamento nonostante le numerose riforme intervenute.

Fino ad ora si è esaminato un aspetto del lavoro del dirigente la gestione delle risorse, ora si vedranno le opinioni espresse per quanto riguarda la gestione dei processi.

Il dirigente deve infatti realizzare quegli obiettivi individuati nel rispetto dei principi di efficienza ed efficacia. Su questo argomento, preme sottolineare, c'è una certa omogeneità di vedute. Tutti i dirigenti intervistati ritengono di raggiungere con una organizzazione e una gestione manageriale gli obiettivi fissati. Si riportano alcune considerazioni espresse: «Nella fase operativa c'è una notevole autonomia, c'è poi anche una fase di colloquio su scelte che riguardano le linee di azione» (dirigente, amministrazione regionale). E ancora: «sicuramente siamo riusciti a razionalizzare le attività. Che non è una cosa semplice in quanto noi lavoriamo su domanda. Siamo riusciti malgrado ciò a dare una struttura stabile e quindi riuscire a tirare fuori i risultati e valorizzarli. L'aspetto fondamentale di queste riforme è secondo me questo concetto di accountability della necessità verificare i risultati» (dirigente, amministrazione centrale).

Ma la maggior parte di essi rileva due problematiche che incidono molto sull'autonomia di gestione dei processi, e meritano di essere approfondite. Il primo riguarda il lavoro in "emergenza". Il secondo aspetto, in parte legato al primo, riguarda il difficile rapporto con il potere politico.

Innanzitutto possiamo affermare che il problema della gestione delle emergenze è una problematica trasversale. Tra tutti i dirigenti intervistati emerge infatti, la difficoltà di coniugare l'attività ordinaria individuata negli obiettivi e le urgenze che giornalmente si frappongono. Alcuni affermano che almeno l'80% delle attività quotidiane sono dettate dalle emergenze. «C'è stata un'accelerazione dell'attività. Incontri internazionali richieste di appunti da ministri e direttore generale. Ha avuto un impatto sulla programmazione che ne ha sofferto, si è dovuto andare quasi esclusivamente per emergenze [...] c'è stato un periodo in cui c'erano solo emergenze» (dirigente, amministrazione centrale), ancora «ogni giorno ci sono cose non previste il giorno prima e quindi si corre da un ufficio ad un altro in una totale logica di non programmazione» (dirigente, amministrazione regionale), «teoricamente si dovrebbe dare l'80 % della gestione ordinaria pianificata, e il 20% alle emergenze, invece succede il contrario» (dirigente, amministrazione regionale).

Il compito di occuparsi delle problematiche urgenti richiede sicuramente una gestione manageriale maggiore rispetto all'attività ordinaria che in qualche modo rientra in tempi e canoni già delineati. Il dover interrompere la propria attività per far fronte a nuove ed urgenti problematiche, viene talvolta visto come un ostacolo alla propria autonomia decisionale e programmatica del lavoro. La programmazione e la definizione degli obiettivi, consentono infatti al dirigente la libertà di gestire l'intera attività e struttura in funzione del raggiungimento del risultato, permettendo così di poter valutare oggettivamente il lavoro realizzato, in un'ottica meritocratica. Mentre il problema riguarda il rilievo che viene dato all'adempimento delle emergenze. La perplessità che in taluni casi viene avanzata riguarda l'importanza che queste attività assumono ai fini della valutazione.

### 3.

#### LA RESPONSABILITÀ DEL DIRIGENTE ED IL RAPPORTO CON IL POTERE POLITICO

Si è accennato poc'anzi alla seconda problematica che è emersa più o meno esplicitamente in tutte le interviste a prova del fatto che il rapporto tra politica e dirigenza è un argomento cruciale per l'intero apparato pubblico. Il problema di questo difficile rapporto, come si evince anche dai numerosi scritti in merito, è una *vexata quaestio* che non sembra trovare soluzione. Lo *spoils system* nasce come contrappeso per garantire l'equilibrio necessario tra potere politico e attività amministrativa a seguito del passaggio della responsabilità alla dirigenza. A distanza di anni dal riconoscimento legislativo e dall'ultima modifica apportata con la legge 145/2002, si discute tuttavia sulla difficoltà di contemperare lo *spoils system* al principio di imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione. Come è stato ampiamente osservato nel paragrafo precedente, la riforma del lavoro pubblico ha posto in capo alla dirigenza pubblica la re-

sponsabilità delle proprie azioni, togliendola alla politica. L'intento era di attribuire una maggiore libertà di azione e managerialità rispetto all'intera attività del dirigente. Ma il quadro che si presenta ora non appare così definito e soprattutto la tanto invocata separazione tra politica e gestione amministrativa non è così evidente.

L'aspetto su cui verte la discussione riguarda essenzialmente la difficile individuazione del confine che distingue un equilibrato rapporto tra potere politico e attività amministrativa, da un'ingerenza del primo sulla seconda tale da porre dei dubbi sul rispetto dei principi su cui si fonda quest'ultima.

Tale sottile linea di confine si evince anche da quanto riportato nelle interviste.

Innanzitutto preme sottolineare che data la delicatezza del tema, non sempre si è avuta dagli intervistati una chiara ed esaustiva risposta in merito, ciò nonostante l'argomento è comunque stato toccato da tutti, sia in modo diretto che indiretto, attraverso le risposte date ad altre domande.

Da quanto emerso dalle interviste si possono rilevare due atteggiamenti predominanti. Il primo critico nei confronti del problema. Il secondo atteggiamento invece più trattenuto verso la problematica, in cui il riferimento all'argomento viene sempre fatto per linee generali, e per esperienze non vissute ma riportate.

Il rapporto con la politica influenza inevitabilmente il lavoro del dirigente, ma per taluni in modo negativo ed eccessivo, per altri soltanto nei limiti del normale rapporto di equilibrio che deve esserci, in ogni caso il rapporto in questione si manifesta con modalità diverse, è necessario pertanto al fine di una più esaustiva analisi, evidenziare le diverse opinioni in riferimento agli effetti che tale rapporto comporta, la loro portata e la loro incidenza sul lavoro del dirigente.

Dai dirigenti intervistati e dalle opinioni espresse nei cinque focus group dagli invitati alla discussione, emerge piuttosto evidente come oggi nella pubblica amministrazione non ci sia una vera e propria separazione tra politica e dirigenza.

In particolare, secondo taluni, attraverso lo *spoils system* la politica utilizza il legame con i manager pubblici apicali per incidere conseguentemente sulle scelte dell'intero apparato dirigenziale. Ciò sembra impedire di fatto l'autonomia decisionale dirigenziale anche sulle scelte di carattere amministrativo. A tal proposito ecco quanto viene rilevato da un dirigente, che alla luce della sua lunga esperienza all'interno della pubblica amministrazione fa una valutazione comparata rispetto alla situazione antecedente la riforma *de quo*:

Sul piano sostanziale è servito a legare la classe dei dirigenti amministrativi ai politici e quindi a fare dipendere molte delle scelte amministrative importanti alla posizione di vertice di carattere politico. Invece in passato una forza dell'amministrazione era proprio quella di essere autonomi rispetto ai politici" (dirigente, amministrazione centrale).

A questa poco chiara distinzione dei ruoli, un altro aspetto viene rilevato come ulteriore causa di confusione, è il ruolo sempre più ampio che i gabinetti rivestono da alcuni anni. L'attività che viene portata avanti dagli uffici di gabinetto, più tecnica ed amministrativa, li pone in competizione con l'apparato amministrativo, quasi a creare due amministrazioni parallele che svolgono le medesime attività.

Alcune impressioni che si riportano possono a tal proposito dare la misura di quanto affermato.

Con le strutture l'indirizzo politico via via negli anni si è andato potenziando. È aumentato anche proprio per dimensioni. Diciamo che c'è una logica di contrapposizione perché la separazione tra l'indirizzo politico e la gestione, se da un lato – probabilmente non è stata troppo metabolizzata dalla dirigenza – mi permetto di dire che non è neanche stata troppo metabolizzata da parte del vertice politico e dagli organi di staff che intendono non solo limitarsi all'indirizzo politico ma spesso danno delle direttive puntuali come se volessero sostituirsi alla gestione (dirigente, amministrazione centrale).

E ancora:

La nostra attività ha uno strettissimo, fortissimo e invadente collegamento con la politica che ha dei tempi che non sono assolutamente collegabili con la burocrazia. Quello dei tempi e dell'invadenza della politica è un bel problema: la politica non solo ti dà gli obiettivi, cosa giusta e lecita che io auspico tutte le volte, ma ti dice anche come devi fare, in quanto tempo lo devi fare, quali leggi devi rispettare e, certe volte, anche quali non devi rispettare, quindi c'è un conflitto abbastanza importante (dirigente, amministrazione regionale).

Se da un lato l'ingerenza della politica nelle scelte dell'amministrazione porta ad indebolire l'autonomia della dirigenza nelle scelte che le competono, dall'altro si continua a mantenere e rafforzare la responsabilità in capo a quest'ultima, è questo infatti un punto cardine della nuova riforma. A ciò consegue che il dirigente potrebbe rischiare di essere responsabile anche per un'attività conseguente ad una decisione non assunta autonomamente. A tal proposito la dirigenza, da quanto emerge da parte degli intervistati, vive con disagio il peso della responsabilità e il limite che le viene tracciato dalla politica. Come viene evidenziato dalle seguenti affermazioni che si riportano:

La sensazione è una forte pervasività della politica nella gestione effettiva con una forte accentuazione della responsabilità in capo ai dirigenti. I dirigenti si sentono molto più precari (dirigente, amministrazione centrale).

Oppure:

Il dirigente manager si può fare ma se lasciato libero all'interno di un ambito che va controllato. Si costruisce avendo la possibilità di costruire, ma devo avere il potere decisionale, ma se il potere decisionale è in altre mani e queste mani sono legate ad altre mani ancora, non decideranno niente, anzi al contrario io devo adeguarmi perché altrimenti ce ne rimetto io (dirigente, amministrazione regionale).

Dalle stesse interviste tuttavia emerge chiara una evidente differenza, l'ingerenza della politica nell'attività del dirigente è molto più forte lì dove le attività hanno un impatto diretto con l'utenza, mentre non viene rilevata nelle attività che si possono definire di ca-

rattere esclusivamente tecnico. In questi casi i dirigenti infatti ritengono di avere autonomia sull'attività che realizzano: «anche perché stando in una struttura tecnica e dando comunque dei pareri tecnici, in realtà, c'è autonomia su questo. Anche se la nostra struttura è una struttura verticistica». Quindi più che autonomia, spazio. Cioè uno con la sua professionalità si ricava un certo spazio decisionale» (dirigente, amministrazione centrale), nell'ambito di quanto indicato dal potere politico,

Sicuramente anche qui, per esperienza, un margine di manovra abbastanza ampio per noi c'è, nel senso che poi ognuno è competente per i suoi uffici, per il settore di cui si occupa, un livello di tecnicismo abbastanza elevato. Quindi poi, una volta avuto l'input politico, la strada per perseguirla è comunque molto rimessa a ciò che ognuno riesce a fare ed elaborare. Comunque l'autonomia tecnica c'è, non investe minimamente le scelte politiche però concretamente che tipo di soluzione tecnica adottare, è rimessa alle nostre scelte. L'elemento fiduciario sicuramente conta, da un lato nel ruolo dei singoli dirigenti che appunto sono molto responsabilizzate da parte del vertice, c'è una certa, non voglio dire fiducia assoluta, però, nel momento in cui viene prospettata una certa posizione, una certa strada da seguire, viene accolta e c'è anche un ampio margine di manovra (dirigente, amministrazione centrale).

Per alcuni dirigenti, contrariamente alla maggior parte dei colleghi intervistati, non viene rilevata interferenza alcuna da parte dell'organo politico nell'attività del dirigente: «Per la mia personale esperienza è stata una funzione corretta, non mi sento schiacciato dal politico, le scelte vengono discusse e, nei limiti del possibile, anche condivise» (dirigente, amministrazione regionale).

Emerge infine un ulteriore elemento che viene evidenziato in alcune interviste e che esula un po' dall'aspetto tecnico-giuridico della problematica, ma che proprio per questo solleva perplessità. Viene rilevato infatti come l'ingerenza spesso dipenda dalla persona che riveste quel ruolo politico e non sia il frutto di un condizionamento generale del potere politico rispetto a quello amministrativo. A tal proposito, sull'applicazione dello *spoils system*:

Alcune volte viene mantenuta anche se non vicina all'idea politica, in altri casi solo perché la dirigenza non è vicina non viene confermata. In alcuni casi il merito non conta nulla, in altri casi ci sono persone che chiedono prima di decidere, di valutare l'operato per vedere se può andare bene la dirigenza che hanno trovato (dirigente, amministrazione regionale).

Per trarre alcune considerazioni conclusive preme specificare che quanto affermato dai dirigenti intervistati, si riferisce sia all'esperienza lavorativa attuale che pregressa, è stato infatti chiesto loro di parlare anche di esperienze vissute in altre amministrazioni ed in altri contesti lavorativi per poter avere maggiori elementi di confronto e di analisi. Ciò che appare è che ci sono amministrazioni in cui il fenomeno è più sentito, in particolare negli enti territoriali, altre meno, specialmente negli enti statali. Un peso particolare ai fini della differenza sopra evidenziata, assume negli enti territoriali il legame diretto tra amministrazione ed i cittadini. Ciò che viene rilevato infatti è che talvolta l'ingerenza è

maggiore quando talune scelte non sono destinate alla cittadinanza in genere, ma vanno a tutela di determinate categorie di utenti.

Necessario a detta dei dirigenti coinvolti nella ricerca e di coloro che in quanto studiosi della pubblica amministrazione sono stati interpellati in merito, sembra essere l'individuazione di un limite, un confine, che consenta alla politica di dettare le linee che saranno gli indirizzi del suo programma, in osservanza dell'impegno assunto nei confronti degli elettori, concedendo alla dirigenza una effettiva autonomia di scelta che permetterà di garantire un giusto equilibrio.

Le possibilità avanzate a tal proposito sono in realtà diverse ed opposte. Alcuni ritengono debba essere eliminato il sistema dello *spoils system* così come applicato nel nostro paese, perché ormai inquinato da una prassi sempre più lontana da quello che era l'originario intento legislativo. Altri invece, considerando comunque necessaria una collaborazione tra indirizzo politico ed amministrativo, ritengono che si debba mantenere lo *spoils system* cercando di definire in modo più chiaro i ruoli partendo non più da un'ottica di separazione, ma di distinzione.

#### 4.

#### DIFFERENZE TRA "VECCHIA" E "NUOVA" DIRIGENZA

L'analisi delle informazioni raccolte mediante la rilevazione empirica è guidata da alcune questioni conoscitive che riguardano specificatamente le attività ed il ruolo dei dirigenti pubblici. L'interesse è quello di indagare quali sono le attività quotidiane dei dirigenti, quale ruolo ritengono di avere nel *policy-making* e se hanno interiorizzato il modello managerialista oppure mantengono ancora alcune caratteristiche tipiche del modello burocratico.

In tale ambito di indagine, l'analisi qualitativa basata sulle interviste somministrate a 31 dirigenti pubblici di due differenti amministrazioni a livello centrale e due a livello locale e sui focus group di approfondimento sui problemi attuativi delle riforme amministrative consente di trarre talune riflessioni con riguardo alle diverse percezioni che i dirigenti hanno del proprio ruolo professionale. In particolare, le diverse rappresentazioni offerte dagli intervistati sembrano potersi correlare in una certa misura ad alcune variabili quali l'età, le esperienze professionali pregresse e il percorso di accesso alla carriera dirigenziale. Tali aspetti sono stati peraltro già esplorati nell'ambito dell'indagine sulla dirigenza pubblica promossa dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e realizzata dalla Fondazione di ricerca "Istituto Carlo Cattaneo" sul territorio nazionale. La vasta rilevazione empirica ha portato, anche attraverso la ricostruzione di storie di vita professionale dei dirigenti pubblici a livello ministeriale, regionale e comunale alla individuazione di una tipologia delle carriere, suddivisa in diversi "modelli di carriera" corrispondenti ad altrettanti "tipi" di dirigenti pubblici (Capano, Vassallo, 2003).

Le risultanze dell'analisi per ciò che riguarda l'auto-percezione di ruolo del dirigente pubblico derivano principalmente da alcuni *items* della traccia di intervista i quali, considerati nel loro insieme, offrono un'utile base informativa rispetto al tema in oggetto.

Nella prima parte dell'intervista veniva chiesto ai dirigenti di descrivere il loro attuale lavoro, ripercorrendo le tappe principali della loro carriera professionale ed evidenziando eventuali esperienze effettuate in altre amministrazioni o in altri settori. Gli intervistati venivano dunque successivamente interpellati circa l'atteggiamento che, in base alla loro esperienza, la dirigenza pubblica ha assunto in questi anni nei confronti delle riforme amministrative; circa il conseguimento, da parte delle riforme, dei risultati attesi e circa il livello di coinvolgimento della dirigenza pubblica nella formulazione delle politiche di riforma. Un ulteriore *item* riguardava i cambiamenti che le norme in oggetto hanno realmente introdotto nel lavoro del dirigente pubblico.

Con particolare riguardo a questi elementi dell'intervista, i *verbatim* degli intervistati lasciano emergere il modo in cui i dirigenti si rappresentano il concetto di managerialità rispetto al quale sono chiamati a confrontare il proprio ruolo all'interno dell'organizzazione ed il modo in cui percepiscono la propria attività lavorativa quotidiana in rapporto a quelle responsabilità proprie del "manager pubblico" che le riforme amministrative degli ultimi quindici anni gli hanno via via sempre più attribuito.

Com'è noto, la stagione delle riforme amministrative, nell'ambito della quale la riforma della dirigenza pubblica rappresenta uno dei pilastri essenziali, a partire dal d.lgs n. 29 del 1993 fino all'attuale riforma Brunetta, si è orientata principalmente nel superare le logiche di tipo burocratico, introducendo elementi di carattere manageriale presi in prestito dalle organizzazioni private. Le riforme che si sono succedute hanno contemplato la riconfigurazione del contenuto di ruolo dei dirigenti pubblici intorno ai principi cardine del miglioramento della produttività e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche. A riguardo, emergono chiaramente quelli che, nel giudizio degli intervistati, sono i problemi concreti della funzione dirigenziale, i nodi irrisolti della complessiva disciplina dell'organizzazione e dell'attività, ai fini della compiuta esplicazione delle potenzialità dei dirigenti.

Riguardo all'atteggiamento espresso dagli intervistati nei confronti sia del proprio ruolo manageriale sia delle proprie responsabilità emergono osservazioni diversificate che sembra possibile ricondurre a due differenti idealtipi di dirigenza, contraddistinti da diversi comportamenti, atteggiamenti e autopercezioni del proprio ruolo e che allo stato attuale convivono all'interno delle amministrazioni considerate.

In tal senso, sebbene si registri una sostanziale convergenza delle risposte offerte dagli intervistati circa il conseguimento solo parziale dei risultati attesi dalle riforme amministrative che «hanno lati positivi e criticità forse sottovalutate» laddove «molto si poteva ancora fare», considerando che «il modo in cui sono state implementate lascia a desiderare e si potevano ottenere risultati migliori» (dirigente, amministrazione centrale) le criticità sembrano essere vissute diversamente dagli intervistati e incidere in misura diversificata sulla percezione del proprio ruolo dirigenziale. Seppur entro i limiti di un tale sistema di «stratificazione di norme che non ha chiarito il panorama legislativo in cui ci si muove» (dirigente, amministrazione centrale), una certa quota di intervistati ne riconosce comunque l'impatto sulla propria attività ammettendo ad esempio che «le riforme hanno inciso sul lavoro del dirigente nel senso di mettere il dirigente a pensare meglio alle risorse e a come le usa» (dirigente, amministrazione centrale). In altri casi, tale incidenza non sembra essere riconosciuta dai diretti interessati, quando affermano ad

esempio che «le riforme hanno impattato molto poco rispetto al *modus operandi* dei dirigenti, e sono state viste più come una messa a disposizione della propria attività verso organi superiori» (dirigente, amministrazione centrale) o ancora più esplicitamente quando sostengono che «l'amministrazione ha bisogno di un cambiamento di rotta, sostanziale non solo formale, purtroppo finora è stato solo formale qui non è cambiato niente. Io sono da 37 anni nell'amministrazione regionale tanto era prima tanto è oggi, non è cambiato assolutamente nulla» (dirigente, amministrazione regionale).

Non mancano da un lato coloro che ritengono che le amministrazioni siano tuttora eccessivamente formaliste, che l'autonomia dirigenziale sia irrealizzabile nel concreto e che la vocazione burocratica degli apparati e dei processi di servizio non sia mai venuta meno. Ne consegue una managerialità scoraggiata, che in alcuni casi viene interiorizzata nella figura di un dirigente ridotto a mero esecutore in quanto «se al dirigente si attribuiscono responsabilità bisogna anche che siano attribuite delle reali sfere decisionali, altrimenti si rimane responsabili di qualcosa che viene deciso in altri luoghi» (dirigente, amministrazione centrale). Dunque, il campo di azione del dirigente nel ruolo di «semplice funzionario», lontano da quello di un manager privato che deve raggiungere degli obiettivi con gli strumenti adeguati, è piuttosto ancorato al compito da svolgere, in quanto «la privatizzazione [...] dal punto di vista dei poteri del privato datore di lavoro non esiste» (dirigente, amministrazione centrale). In tal senso, «questi poteri privatistici che ci sono stati assegnati non sono stati dei poteri effettivi» (dirigente, amministrazione centrale) e in conseguenza «il dirigente-manager è ben lontano dalla mia figura» (dirigente, amministrazione regionale).

Altre esperienze, dall'altro lato, sembrano invece offrire la testimonianza di un radicale cambiamento, tuttora in atto, che seppur con le sue criticità «consentirà di fare un balzo di qualità» interessando tutta la «macchina» della pubblica amministrazione e accompagnando la classe dirigente nel percorso di managerializzazione, «con la conseguenza imprevista di modificare l'atteggiamento di coloro che lavorano dentro l'amministrazione» (dirigente, amministrazione centrale). All'interno di un tale sistema, i dirigenti assumono il ruolo «che loro compete [...] cioè quello di gestire al meglio delle risorse per portare a casa un risultato tangibile, concreto e misurabile» (dirigente, amministrazione centrale). Si iscrive in tale quadro l'auto-rappresentazione di una dirigenza pubblica a carattere manageriale, per cui «c'è una evoluzione inevitabile della attività pubblica, che rimane comunque tutela degli interessi pubblici, attraverso una attività che non è soltanto di natura pubblicistica, ma anche di natura privatistica» (dirigente, amministrazione centrale).

I diversi atteggiamenti espressi dagli intervistati, così come sono stati delineati in linee generali, sembrano essere in parte correlati all'età dei diretti interessati e alle loro esperienze professionali pregresse. In particolare, quest'ultimo aspetto sembra assumere il ruolo di variabile interveniente che media in alcuni casi la relazione tra rappresentazione del proprio ruolo ed età. In tal senso, si registra una maggiore propensione all'interiorizzazione della spinta innovatrice per ciò che attiene la privatizzazione del pubblico impiego e maggiore coscienza del proprio attuale ruolo dirigenziale non solo nei giovani rispetto ai più anziani, legati a sentimenti di rivalsa nei confronti di un sistema che ha disatteso le loro aspettative, ma in misura ancora maggiore tra i giovani che hanno maggiori e diversificate esperienze pregresse, anche al di fuori del settore pubblico.

Coerentemente con quanto appena esposto, la differenza tra la “vecchia” e la “nuova” dirigenza viene così espressa da uno degli intervistati più giovani:

Secondo me sulla dirigenza l'impatto c'è stato senz'altro: come mentalità, come cultura sicuramente è cambiata. Parlo naturalmente di tutti i dirigenti reclutati in anni recenti, da dieci anni a questa parte [...]. Secondo me bisogna distinguere tra la vecchia dirigenza e la nuova dirigenza: quest'ultima vedo che è più aperta alle innovazioni, sopporta e anzi richiede l'applicazione di nuove riforme, [...] il discorso è che è più attenta agli aspetti formativi, agli aspetti di accrescimento della professionalità. Mentre invece vedo che la vecchia dirigenza, un po' storicamente, un po' per provenienza, credo anche sia nell'ordine delle cose, non è troppo interessata” (dirigente, amministrazione centrale).

In questa stessa direzione, un altro giovane intervistato sostiene che

la riforma ha fatto concentrare di più sugli obiettivi, questo è anche dovuto al fatto che i giovani avevano una maggiore attenzione al risultato indipendentemente dalle riforme (dirigente, amministrazione centrale).

L'atteggiamento individuale più o meno aperto o pregiudizievole nei confronti dei cambiamenti sembra dipendere dunque in larga parte dall'età, «quando c'è una motivazione forte, un'aspettativa di lavoro a medio e lungo termine si accettano i cambiamenti e ci si dà da fare, forse colleghi che erano già avanti o prossimi al pensionamento hanno subito tutti i cambiamenti» (dirigente, amministrazione regionale) e legato alle trasformazioni dovute alla costituzione di nuova classe dirigenziale all'interno delle amministrazioni. In tal senso, «prima le riforme erano viste più come scocciatura [...]. Con l'inserimento di dirigenti più giovani aumenta l'importanza delle riforme» (dirigente, amministrazione centrale). Su tali aspetti sembra esserci un sostanziale accordo, emerge la condivisione di un approccio comune «che potremmo definire “nostro”, di giovani o di pseudo-tali o di chi comunque è entrato in servizio avendo a monte una attività formativa particolarmente complessa e ricca; questo tipo di riforme le ha dunque molto metabolizzate» (dirigente, amministrazione centrale).

Tra i più giovani ricorre la rappresentazione di una dirigenza (con riferimento alla classe della dirigenza più anziana) poco incline al nuovo ruolo che le viene attribuito, ancora tesa a «coordinare e dirigere le persone in modo burocratico, antico, ancora in versione di autorità», in quanto questa sembra avere ancora «poca coscienza del ruolo che deve avere il dirigente» (dirigente, amministrazione centrale). Questo, continuando, «denota che una grande formazione in materia di coordinamento delle risorse umane non c'è stata» (dirigente, amministrazione centrale), laddove un elemento essenziale della “managerializzazione” è infatti rappresentato dalla capacità di fare della “gestione delle risorse umane” uno strumento per migliorare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Le abilità professionali nella gestione del personale rappresentano dunque una condizione necessaria, pur se non sufficiente, per una buona performance manageriale (Capano, Vassallo, 2003).

C'è chi in tal senso denuncia l'assenza di un percorso di «predisposizione del clima» che avrebbe dovuto accompagnare le riforme e ridurre quel gap culturale in cui versa la

maggior parte della dirigenza più anziana, in quanto «molti dirigenti non credono nella riorganizzazione, nei controlli interni, nella valutazione delle performance» (dirigente, amministrazione centrale). Dunque, «molte riforme sono state introdotte in via formale ma non in via sostanziale come per esempio i controlli interni, che sono stati istituiti sulla carta però poi non sono stati accompagnati da una cultura manageriale» (dirigente, amministrazione centrale). Alcuni tra i più giovani sostengono che la privatizzazione «non può che fare bene. Anche perché si ha davanti un soggetto che si chiama utente e che non può non ricevere delle risposte», una riforma dunque che «ridà la giusta sobrietà alla figura dirigenziale» (dirigente, amministrazione centrale).

D'altro canto, tra i più anziani emerge un generalizzato senso di frustrazione, dovuto alla percezione della precarizzazione della propria funzione dirigenziale. In alcuni casi, tale sensazione sembra accompagnare un sentimento di “totale disamoramento” per il proprio lavoro:

Allora, io dirigente in genere non ho l'autonomia di gestione, non gestisco, non ho il personale però sono manager e devo pure garantire il procedimento amministrativo in 30 giorni (dirigente, amministrazione centrale).

Una figura dunque che si avverte privata di quella “dignità” che fa da base alla identificazione con il proprio ruolo professionale,

noi non governiamo nulla, non abbiamo nessuna funzione propositiva. Le funzioni propositive sono tali se qualcuno se le legge. E quindi subiamo passivamente dedicandoci ad altro (dirigente, amministrazione centrale).

In alcuni casi, l'attribuzione dei *poteri del privato datore di lavoro*, sembra essere vista come un riconoscimento puramente formale cui non segue una sostanziale autonomia della sfera decisionale e gestionale del dirigente, il cui ruolo non corrisponde «certo all'idea del dirigente-manager che mi è stata insegnata all'università» (dirigente, amministrazione regionale), in quanto «non è una privatizzazione» (dirigente, amministrazione regionale). In altri casi, si sostiene anche che «la più grande sconfitta è stata quella di dire che l'amministrazione dovesse adottare i parametri dell'efficienza e dell'efficacia, tipici del mercato» (dirigente, amministrazione centrale). La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego sembra per ciò stesso voler negare il ruolo e la *mission* propria del dirigente pubblico, laddove è

impossibile comparare un dirigente privato al dirigente pubblico. Un dirigente privato deve ubbidire al padrone e fare utili. Io invece no, io devo fare sí che il paese abbia una struttura unitaria che garantisca tutti [...] io sono un bravo dirigente se incido sugli scenari non se li fotografo e per incidere devo avere dignità, orgoglio e forza (dirigente, amministrazione centrale).

In sintesi, nel quadro di tale sistema di significati, la figura del dirigente-manager appare un «grottesco luogo comune» (dirigente, amministrazione centrale).

## 5.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE:

## IL LAVORO DEL DIRIGENTE PUBBLICO LO RENDE UN MANAGER?

Nel tentativo di ricomporre le diverse sfaccettature che caratterizzano la figura e l'attuale definizione di ruolo del dirigente pubblico così come percepite dagli stessi interessati all'interno di un quadro unitario, ci proponiamo di fornire, in sede di osservazioni conclusive, una possibile risposta alla domanda di fondo che ci ha guidato in questo percorso di analisi e cioè: *il lavoro del dirigente pubblico lo rende un manager?*

Si ritiene che l'approfondimento di tale questione possa offrire un fertile input conoscitivo con riguardo al processo di cambiamento tutt'ora in atto nella pubblica amministrazione, senza peraltro assumere la pretesa di esaustività della tematica, data la complessità degli attori in "gioco".

La previsione contenuta nell'art. 5 del d.lgs 165 del 2001 dispone che i dirigenti assumano le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Come opportunamente sottolineato da Pioggia (2008, p. 63), tale accostamento di strumenti giuridici (pubblici e privati) ritrae molto bene i due ruoli che oggi il dirigente interpreta nell'amministrazione: quello dell'*organo* che assume provvedimenti nell'esercizio di poteri pubblici e quello del manager che gestisce il personale e organizza degli uffici con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, avendo attribuita una vera e propria sfera di autonomia (cosa ben diversa dalla discrezionalità di cui può godere nell'esercizio delle potestà pubbliche). Da qui, discendono i due diversi ruoli dell'individuo che, da un lato è neutralizzato nell'*organo* che assume la decisione discrezionale, dall'altro è *valorizzato* nella decisione autonoma (*ibidem*). Concordemente con Pioggia, riteniamo che l'effettiva capacità di tenere distinti questi due ruoli segni i reali confini della possibilità per il dirigente di costituire un fattore dinamico di trasformazione all'interno e *per* l'amministrazione. È dunque necessario che il dirigente interpreti il proprio ruolo di manager all'interno delle possibilità che questo stesso gli può offrire, ossia quella principale di contribuire con spirito nuovo al funzionamento dell'amministrazione.

Al fine di "verificare" se, e in che misura, il dirigente definisca il proprio ruolo nei termini appena delineati e riconfiguri la propria attività lavorativa nell'attuale sistema di *public management*, nel presente paragrafo abbiamo tentato di "fotografare" la dirigenza pubblica oggi, esaminando in particolare il modo in cui essa si pone rispetto alla responsabilità che le viene attribuita (art. 4 comma 2, del d.lgs 165 del 2001), in quanto questo è l'elemento complementare all'autonomia gestoria.

Abbiamo così preso in considerazione la diversa qualità del potere che, come manager, il dirigente impiega nella gestione delle risorse e dei processi. In tal senso, si è riscontrato che, a fronte di un generale riconoscimento dei vincoli e delle difficoltà burocratiche entro cui si svolge l'attività di gestione, alcuni intervistati mettono in primo piano tali problematiche in quanto percepite come principale limite ad una piena e propria autonomia, laddove altri condividono un approccio propositivo che porta a focalizzarsi sulle proprie capacità nella risoluzione dei problemi che la gestione delle risorse e dei processi comporta. Una tale diversificazione di atteggiamenti espressi da parte degli in-

tervistati sembra in parte potersi correlare sia al tipo di attività esercitata sia al il tipo di amministrazione di appartenenza.

In particolare, rispetto all'autonomia di gestione dei processi è stato evidenziato da più parti il carattere di emergenza che contraddistingue spesso l'attività di lavoro quotidiana e che inficia il raggiungimento degli obiettivi prefissati secondo i principi dell'efficacia e dell'efficienza, compiuta espressione di managerialità.

Un importante tema, sempre in considerazione dell'autonomia di gestione, ha riguardato, come del resto era prevedibile, il rapporto con il potere politico. Preme sottolineare che tutti gli intervistati hanno toccato più o meno esplicitamente la questione, esprimendo a grandi linee due atteggiamenti che sembrano potersi collocare in un continuum rispetto alla diversa "percezione del rischio" che l'ingerenza della politica rispetto alla propria attività, al proprio lavoro e alla propria sfera di autonomia decisionale comporta. In tal senso, ad un atteggiamento fortemente critico si affiancano posizioni più "distaccate" associate spesso ad esperienze non direttamente vissute in prima persona.

Gli atteggiamenti sembrano inoltre essere in parte riconducibili al tipo di amministrazione di appartenenza, laddove negli enti locali il problema è avvertito con maggiore urgenza.

La percezione del problema dello *spoils system* appare in larga parte correlata al tema della responsabilità in capo del dirigente, che con la riforma Brunetta diviene ancor più marcata. In tal caso, il dirigente percepisce il pericolo di essere responsabile di scelte di cui non è decisore. Alcuni si riferiscono ad una sorta di *responsabilità ex post*, altri associano tale rapporto vizioso ad una sempre maggiore *precarizzazione* della propria funzione, veicolo questo di allontanamento e disaffezione per il contenuto del proprio ruolo dirigenziale.

Proprio con riferimento all'atteggiamento espresso dagli intervistati nei confronti della riconfigurazione di contenuto del proprio ruolo dirigenziale, e dunque con riguardo al modo in cui si rappresentano il concetto di managerialità rispetto al quale sono chiamati a misurarsi e al modo in cui percepiscono la propria attività lavorativa quotidiana in rapporto alle responsabilità proprie del "manager pubblico", sembra possibile ricondurre le diverse interpretazioni espresse dai dirigenti ad una ancora non matura e non pienamente diffusa consapevolezza. Emerge dunque poca coscienza rispetto all'attuale ruolo che il dirigente è chiamato ad esercitare all'interno dell'organizzazione e ai margini di azione impliciti nel suo contenuto. Tale prima sintesi conclusiva emerge dalle stesse opinioni degli intervistati in merito, che, in modi diversi e più o meno direttamente, denunciano la mancanza di una *coscienza del ruolo che il dirigente deve avere*. C'è chi rileva in proposito un progressivo riconoscimento da parte dei dirigenti dei nuovi poteri attribuitigli, chi invece sottolinea un lento impadronirsi dei nuovi strumenti, soprattutto dal punto di vista della gestione budget, delle decisioni e delle responsabilità, c'è chi rinvia al problema della linea di confine non troppo demarcata tra il ruolo del dirigente che ha i poteri del privato datore di lavoro e il profilo pubblicistico.

In generale, emerge la poca consapevolezza di essere parte di una stessa categoria, ossia di condividere la stessa coscienza di classe, di essere dunque *squadra*. Sembra in proposito non essere stato ancora raggiunto quel livello di maturazione tale da consentire il passaggio, per usare un'espressione classica, alla costituzione di una *classe per*

se laddove questa verrebbe a costituirsi sulla base dei criteri essenziali di riconoscimento e appartenenza.

Piuttosto, le diverse percezioni di ruolo si frammentano sulla base di variabili legate al tipo di attività, all'amministrazione di appartenenza, alle esperienze professionali pregresse e all'età dei diretti interessati, dando luogo a diversi "tipi" di dirigenti non riconducibili ad unitarietà, come peraltro già riscontrato in precedenti sperimentazioni (Capano, Carboni, Martelli, 2009). Riguardo alla correlazione tra età e percezione del proprio ruolo manageriale, appare emergere un sostanziale accordo tra gli intervistati. Sembra costituirsi in tal senso un vero e proprio nuovo approccio alla questione, condiviso da quella che si autodefinisce come la "nuova classe dirigenziale".

In sintesi, sulla base della rilevazione empirica, sembrano prendere forma da un lato la figura di un "giovane" dirigente (manager) motivato che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici, giustapponendo gli strumenti giuridici (pubblici e privati) a disposizione, dall'altro una figura dirigenziale molto più indebolita e disillusa. Quest'ultima non si riconosce nell'attuale status attribuitole dalla riforma in seno alla privatizzazione del pubblico impiego e viceversa la percepisce come una spersonalizzazione della propria *mission*, tesa a tutelare gli interessi collettivi e ad incidere sugli scenari piuttosto che associata ad una "spregevole produzione di utili".

Da ciò, ricollegandoci a quanto già prefigurato da Pioggia (2008), emerge l'esigenza di collegare l'obiettivo di un maggiore investimento sulla managerialità dirigenziale pubblica ad una sempre più proficua chiarezza sulle sue specificità rispetto al modello privatistico, promuovendo un approccio all'efficienza che, pur garantendo risultati economici, non trascuri i valori tipici del pubblico, al fine di elaborarne un modello autonomo, anche culturale, di managerialità.

## NOTE

1. Rispetto al totale di 31 intervistati, 14 hanno un'età compresa tra i trentasei e i quarantacinque anni, 11 un'età compresa tra i quarantasei e i cinquantaquattro anni e 6 intervistati un'età superiore ai cinquantacinque anni. Quasi la

metà degli intervistati sono dunque giovani. Rappresentati in numero più ristretto sono invece i più anziani, cioè coloro che hanno un'età superiore ai 55 anni.

# Dirigenza pubblica e merito

di Laura Martiniello e Riccardo Tiscini\*

## *Sommario*

1. Che cos'è il merito – 2. Obiettivi e metodologia – 3. L'atteggiamento dei dirigenti verso il merito – 4. Incentivi e sistemi di valutazione – 5. Conclusioni

### I.

#### CHE COS'È IL MERITO

Nella lingua Italiana, se facciamo semplicemente riferimento alla definizione data dal dizionario, il merito è «ciò che rende una persona degna di stima, di ricompensa»<sup>1</sup> o «il fatto di essere degno di premio o di punizione»<sup>2</sup>.

Ma cosa si intende per merito, ed in particolare per meritocrazia, con riferimento all'attività della dirigenza pubblica? È innanzitutto evidente che l'argomento sottende contenuti assai diversi che comprendono la capacità di sfruttare il proprio talento naturale, di esercitare le proprie competenze, di innovare ed essere propositivi, d'impostare e risolvere problemi, ma come anche la disciplina e la fedeltà alle regole. In tempi recenti c'è stato «il passaggio ad una concezione di merito come virtù pubblica» e l'orientamento a premiare il merito inteso come l'esercizio di una virtù a livello personale che concorre alla crescita della società (Fondirigenti, Luiss, 2009). Benché il merito sia da alcuni visto come chiave di volta dei sistemi sociali non si può non considerare la situazione di rallentamento e difficoltà riscontrata in molte amministrazioni pubbliche che non permette al merito e alla meritocrazia di affermarsi appieno.

Il passaggio dal concetto di merito come virtù individuale a quello orientato all'organizzazione sociale passa attraverso lo sviluppo di strategie di cambiamento nella pubblica amministrazione e l'identificazione di validi strumenti di valutazione ed incentivazione del personale.

In Italia nel 1881 Minghetti osservava che «l'ideale di una buona amministrazione dovrebbe comprendere la stabilità dell'impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito» (Cassese, 2007). A questo

\* I paragrafi 1 e 2 sono di Riccardo Tiscini, i paragrafi 3 e 4 sono di Laura Martiniello, le conclusioni sono frutto del lavoro congiunto dei due autori.

movimento di idee fece riscontro un movimento legislativo, che partì da alcuni piccoli ma potenti paesi, come la Svezia, la Prussia e l'Austria, i quali per primi, già nel corso del XVIII secolo, introdussero un sistema di pubblico impiego retto dai principi del merito e della stabilità del posto.

Le rivoluzioni borghesi, tra la fine del XVIII secolo e il XIX secolo, riservarono un posto ai nuovi principi anche nelle Carte costituzionali. È interessante notare che questa rivoluzione legislativa negli apparati statali si accompagnò alla riforma delle università o alla introduzione di luoghi privilegiati di formazione, come in Francia con la diffusione delle *grandes écoles*. Nella storia di questa rivoluzione legislativa tuttavia non ci sono solo successi. Ad esempio Felix Frankfurter, scrivendo nel 1930, indicava due ragioni per l'assenza di «professionalism in administration»: l'assenza di addestramento preparatorio di carattere tecnico e «the want of permanent careers through office» (Cassese, 2007).

Il termine meritocrazia fu, invece, creato nel 1958 dal laburista inglese Michael Young e descrive il sistema di valori che premia l'eccellenza di un individuo indipendentemente dalla sua provenienza (Abravanel, 2008)<sup>3</sup>. Meritocrazia nel settore pubblico si dovrebbe, quindi, tradurre in una classe dirigente “eccellente” che riesce a creare opportunità per tutti i cittadini.

Secondo questa definizione non è meritevole il dirigente che compie quotidianamente il proprio dovere svolgendo un certo compito, ma chi opera per migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione con uno sforzo, una produttività ed una qualità della prestazione lavorativa superiori al normale.

Secondo alcuni autori (Abravanel, 2008, Corbetta, 2008)<sup>4</sup> in Italia manca una cultura capace di valorizzare le eccellenze ed i talenti e questo deficit è molto più diffuso di quanto si pensi, anche nella settore privato. Tale deficit sarebbe riconducibile, tra le altre cose, all'assenza di una cultura della concorrenza e di un sistema scolastico capace di azzerare i privilegi di nascita. Accettare la meritocrazia comporterebbe dei costi ed in particolare la disponibilità ad essere valutati, a riconoscere i propri limiti e a sviluppare una responsabilità sociale instillando il concetto che “chi più ha, più deve dare”.

Applicando questi concetti alla realtà in cui viviamo viene da domandarsi se sia o meno meritevole il dirigente pubblico che pur non essendo “eccellente” ogni giorno cerchi di superare la burocrazia e fare con efficienza il proprio lavoro rispondendo all'obiettivo di responsabilità sociale “meglio che può”.

Tramite le interviste effettuate cercheremo di far emergere che cos'è il merito dal punto di vista dei dirigenti pubblici, al fine di verificare la relazione tra la loro visione di merito e quella proposta dalla letteratura.

Strettamente collegato al tema del merito ci sono poi i temi della valutazione e dell'incentivazione (Anselmi, 2003; D'Alessio, 2008). L'introduzione di strumenti di valorizzazione del merito e d'incentivazione della produttività e della qualità sono possibili solo a seguito di una misurazione secondo criteri il più possibile oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico.

Nel passato l'insuccesso dei sistemi di valutazione del personale pubblico è stato ricondotto: 1) all'utilizzo di sistemi avulsi dai risultati delle prestazioni, cui si è cercato di dare risposta con la riforma dei controlli; 2) ai meccanismi di accesso ai ruoli dirigenziali, cui si è cercato di dare risposta con la riforma del pubblico impiego (cosiddetta privatizzazione

del pubblico impiego); 3) quale fattore aggravante, alla presenza di una performance il più delle volte difficilmente riconducibile ad un risultato specifico, confrontabile e misurabile.

Negli ultimi anni, caratterizzati da intensa produzione normativa in merito ai sistemi di programmazione e controllo nella pubblica amministrazione, si è avuto modo di verificare come sia difficile “misurare”, ed in particolare “misurare con criteri oggettivi”, la performance in alcuni settori della pubblica amministrazione, specialmente ove il contributo dei dirigenti non si traduca in un bene o servizio erogato direttamente alla collettività, ma vada ad alimentare un sistema di processi e decisioni interne che sono comunque essenziali per il funzionamento della macchina pubblica.

Sulla necessità di ricorrere, in ambito pubblico, a misure “surrogate” dell’efficienza nella produzione dei servizi, si è espressa ampia letteratura, ad esempio prospettando l’utilizzo di «un criterio di rendimento correlato agli obiettivi istituzionali e strutturato in una molteplicità di dimensioni alcune delle quali assumono la configurazione di funzione obiettivo oltre che di vincolo» (Fontana, 1994).

Un altro aspetto importante è da ricercarsi nel ruolo giocato dal dirigente e nel suo connotarsi come “manager” responsabile dei processi e dei risultati ottenuti. Tale ruolo è ben diverso da quello di mero anello di una lunga e confusa catena in cui la possibilità di verificare le responsabilità, i risultati e la qualità, rischia di perdersi lungo la strada. Tra le difficoltà d’implementazione di un sistema orientato al merito ci sarebbe l’assenza, in molte amministrazioni, di vere figure manageriali ovvero dirigenti troppo focalizzati sul compito e, in molti casi non per loro colpa, poco responsabilizzati sui risultati complessivi.

Ai fini dello sviluppo di un sistema orientato al merito appare quindi particolarmente importante che si affermi un modello manageriale vero attraverso l’attivazione di strumenti di selezione, formazione e valutazione, ma anche attraverso meccanismi di potere, responsabilità e premialità.

A ben guardare, però, rispetto al processo di riforma che avrebbe dovuto portare le pubblica amministrazione ad un’ottimale ripartizione delle risorse e ad una strategia premiale e motivante, sembrano ad oggi presenti meccanismi frenanti che hanno compromesso, in alcuni casi, l’efficacia dei sistemi introdotti con le diverse riforme del pubblico impiego che si sono susseguite (Antonelli, 2005).

Come afferma Borgonovi, in assenza di un ri-orientamento della professionalità attraverso formazione, selezione, sviluppo professionale, aggiornamento, ecc. «anche una struttura progettata formalmente in base a nuovi criteri sarebbe riletta e reinterpretata con i vecchi criteri e finirebbe per riprodurre i vecchi comportamenti» (Borgonovi, 2002).

In letteratura il modello strategico di comportamento direzionale chiamato *new public management*, si basa essenzialmente su due presupposti:

- 1) il pubblico impiego sarà tanto più efficiente e reattivo verso le esigenze dell’utenza, quanto più rispecchierà l’attività manageriale del privato;
- 2) quest’ultima attività sarà tanto più efficace quanto più le amministrazioni pubbliche saranno organizzate sulla base di criteri di mercato.

La figura del dirigente è delineata all’interno di un quadro normativo che, in un percorso di quasi un decennio, ha cercato di definire il ruolo dirigenziale all’interno del-

l'organizzazione pubblica. Le riforme attuate a partire dal 1993 hanno inteso intervenire su molti degli aspetti ritenuti centrali per il recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione, riguardanti, in particolare, le norme che disciplinano le assunzioni, le remunerazioni, le promozioni e i licenziamenti (Rapporto Isaac, 2001); ancora oggi è nell'agenda del governo la "lotta ai fannulloni" e si moltiplicano gli interventi per l'introduzione o rafforzamento del concetto di merito nella dirigenza pubblica.

In linea teorica è possibile affermare che un'organizzazione orientata al merito è caratterizzata:

- dal passaggio del dirigente da "burocrate" a "manager professionale";
- dall'applicazione di strumenti gestionali che rendano l'organizzazione più meritocratica e stimolino l'efficienza e l'efficacia dell'operato del dirigente.

In Inghilterra questo modello ha trovato buona diffusione con l'individuazione di una figura di "manager professionale", il quale ha:

- a) pieno potere decisionale nella riorganizzazione dei servizi e nella gestione delle risorse umane;
- b) responsabilità nell'evadere le richieste dell'utenza e nel controllare le prestazioni del personale;
- c) autonomia (es. possibilità di privatizzare specifiche attività);
- d) capacità personali di ascoltare, di assumersi le proprie responsabilità, di essere disponibile ad apprezzare il lavoro dei collaboratori.

Vi è tuttavia un modello alternativo, definito di "continuità istituzionale", che ha trovato maggiore diffusione in Germania, Francia e in Spagna e in generale in quasi tutti i paesi europei.

In questi paesi sono stati introdotti salari variabili legati alla prestazione e si è ricercata una certa flessibilità nel mercato del lavoro interno, ma la burocrazia tradizionale non è stata sostituita dalla nuova élite di imprenditori-manager, né il ruolo dei nuovi dirigenti ha assunto l'enfasi che ha in Inghilterra. Il richiamo ai meccanismi di mercato rimane debole e le decisioni centralizzate restano determinanti. Tra i due modelli cambia anche l'orientamento verso le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali.

Con riferimento agli strumenti gestionali necessari per orientare l'organizzazione al merito la letteratura non è concorde. Alcuni autori ritengono necessario introdurre sistemi premianti, indicatori e strumenti di monitoraggio della performance; altri rilevano che una politica salariale decentrata, legata alla performance, può essere introdotta solo in alcune attività dell'amministrazione centrale, dove i risultati possono essere misurati facilmente. In altri servizi, di natura più complessa, che costituiscono il "cuore" dell'amministrazione centrale, la misurazione del risultato e della produttività implica difficili problemi di principio: facilmente questi tentativi possono produrre incentivi che vanno in senso contrario ai risultati attesi.

In alcuni casi la misurazione ha prodotto effetti negativi deteriorando il clima di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Ad esempio, la retribuzione correlata al me-

rito per gli insegnanti, secondo ricerche condotte negli Stati Uniti, incontra delle difficoltà e richiede da parte dell'amministrazione il controllo dei metodi e dei criteri di misurazione.

Secondo il modello identificabile dall'analisi della letteratura di riferimento e proposto come base di partenza di questa ricerca, un'amministrazione orientata al merito:

- adotta sia una retribuzione correlata al merito che una retribuzione in rapporto alla prestazione.
- introduce metodi privatistici nella gestione del personale;
- misura i risultati con strumenti quali – quantitativi a cui sono collegati meccanismi premiali con criteri che sono accettati dalla cultura interna, e garantiscono l'equità nella valutazione dei singoli individui, in modo che il premio non sia percepito come atto discriminatorio e causa di conflitto (Schedler, 2002; Mussari, 1997).

## 2.

### OBIETTIVI E METODOLOGIA

Questa parte della ricerca affronta il tema della gestione del merito con particolare attenzione all'analisi delle leve strategiche e agli strumenti per lo sviluppo professionale del personale per incrementare l'efficienza, l'efficacia e la capacità di raggiungimento degli obiettivi nelle organizzazioni pubbliche.

In particolare, la ricerca si pone l'obiettivo di cogliere la relazione esistente tra meccanismi di incentivazione, produttività e merito nelle organizzazioni pubbliche, anche alla luce dei principali interventi di riforma amministrativa. Ci si propone di comprendere se, ed in che modo, il complesso dei provvedimenti normativi di riforma della pubblica amministrazione (dal d.lgs. n. 29 del 1993 in poi) abbiano influito sulle modalità di operare e di essere dell'alta burocrazia pubblica, creando le premesse per il passaggio da un modello burocratico ad un modello aziendale, più professionale ed efficace rispetto al passato (Borgonovi, 2002; Gualmini 2003).

Sino ad oggi, infatti, le difficoltà d'implementazione di sistemi di misurazione dei risultati e valutazione per obiettivi, nell'ottica di un sistema orientato al merito, sarebbero riconducibili all'agire combinato di resistenze al cambiamento dovute sia alla cultura organizzativa, sia alla struttura delle configurazioni amministrative pubbliche, accentrate, gerarchiche, e poco propense all'innovazione, in linea con quanto argomentato dai principali studi organizzativi che hanno come oggetto la pubblica amministrazione.

L'analisi della dirigenza si basa su interviste volte a far emergere esperienze ed opinioni dell'attuale classe dirigente sul tema del merito utilizzando congiuntamente gli approcci deduttivo e induttivo. Pur senza la pretesa di produrre evidenze statistiche, la ricerca presenta, quindi, una chiave di lettura delle criticità connesse ai processi di cambiamento che mirano ad introdurre il merito nella dirigenza pubblica.

In sede d'intervista sono approfonditi i temi relativi agli incentivi di natura economica e/o collegati alla progressione di carriera e ricercate eventuali *best practices* da cui trarre utili spunti per il miglioramento dell'attuale sistema di valutazione ed incentiva-

zione del merito nella dirigenza pubblica. È stato inoltre realizzato uno specifico focus group sul merito con interlocutori qualificati, al fine di esplorare le esperienze di coloro che ricoprono posizioni di vertice nelle amministrazioni, con riferimento agli atteggiamenti verso le riforme che introducono un diverso sistema di valutazione e incentivazione e cercano di orientare le dinamiche relazionali tra politici e burocrati. L'obiettivo è stato quindi di cogliere, nell'esperienza dei protagonisti, gli effetti delle recenti riforme amministrative.

Un importante quesito della ricerca è se le organizzazioni che hanno implementato efficaci ed avanzati strumenti d'incentivazione del personale siano più efficienti. Si fa riferimento ai criticati meccanismi di progressione orizzontale e verticale di carriera, agli incentivi giustificati da "indennità di funzione", alla "retribuzione di risultato" ai "premi di produzione" connessi al raggiungimento degli obiettivi aziendali, nonché a tutti gli altri strumenti eventualmente introdotti. L'obiettivo è quello di analizzare forze e debolezze dei modelli organizzativi e dei sistemi d'incentivazione previsti dall'attuale normativa e comprendere se si tratta di un modello condiviso e funzionale agli obiettivi di maggiore produttività, efficienza ed efficacia perseguiti dalla pubblica amministrazione.

Tutte le risposte sono state ricondotte ad una griglia di lettura volta a classificare in categorie omogenee le risposte, mettendo in evidenza:

- che cos'è il merito;
- come è valutato;
- come è misurato;
- come può essere incentivato;

e così delineando modelli interpretativi del merito.

### 3.

#### L'ATTEGGIAMENTO DEI DIRIGENTI VERSO IL MERITO

La prima domanda posta al campione di dirigenti intervistati riguarda la percezione del concetto di merito; è volta a comprendere che cos'è il merito e quanto le rispettive amministrazioni sono orientate alla meritocrazia.

Quasi tutti gli intervistati nel parlare di merito si soffermano sugli aspetti della sua valutazione, della fissazione degli obiettivi e della strutturazione del sistema di controllo. Ciò in quanto, evidentemente, la riforma dei controlli ha fortemente diffuso questi concetti e l'utilizzo di strumenti di misurazione è conosciuto da tutti i dirigenti intervistati.

Con riferimento al significato di merito emergono diverse osservazioni che abbiamo ricondotto a due macro-categorie. La prima, si allinea sostanzialmente all'impostazione normativa definendo il merito come la capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti. Secondo questa impostazione è meritevole il dirigente che svolge in maniera diligente il proprio lavoro e raggiunge gli obiettivi definiti nell'ambito del sistema di controllo.

Leggermente più diffusa è, invece, la seconda posizione che vede il merito come collegato alla capacità di lavorare con efficienza, innovare, perseguire gli interessi generali o

saper gestire le risorse umane. Le caratteristiche di qualità, capacità manageriale e innovatività sono, per più di metà del campione intervistato, un elemento imprescindibile nella valutazione del merito.

Molti dei dirigenti che si collocano in questa categoria di rispondenti considerano l'attuale impostazione del sistema di valutazione della dirigenza, e quindi del merito, troppo strutturato, troppo rigido, troppo complesso o troppo standardizzato. In particolare essi lamentano che gli obiettivi, così come previsti negli attuali sistemi di valutazione non rispondono veramente al criterio di merito. Inoltre, soprattutto in assenza di un impatto diretto sul servizio o di un contatto con l'utenza, ovvero quando l'attività svolta dagli intervistati è relativa a processi interni dell'amministrazione di riferimento (es. attività pre-legislativa, ufficio bilancio, ecc.), una lamentela diffusa riguarda la possibilità di valutare il lavoro effettivamente svolto ed il merito del dirigente con indicatori quantitativi. Un dirigente afferma per esempio che «possono valere molto più tre righe bene ben scritte che risolvono un problema che decine di provvedimenti inutili»; quindi, utilizzare indicatori come il numero di provvedimenti può risultare fuorviante.

Ne discende che il sistema è percepito come carente per l'assenza o l'insufficienza d'indicatori qualitativi in quanto qualità e managerialità sono fattori difficilmente riconducibili ad una valutazione quantitativa.

In altri casi, soprattutto a livello regionale, gli intervistati hanno invece ritenuto che il sistema di valutazione sia ben strutturato, con indicatori sia qualitativi che quantitativi in grado di rappresentare abbastanza bene i risultati conseguiti.

Non manca, anche in questo caso, qualche voce discordante: alcuni dirigenti ritengono che gli indicatori siano pochi per cogliere la complessità del sistema o che non siano sempre utilizzati bene. Nel complesso, tuttavia, lo strumento è considerato in grado di assolvere alla sua funzione di valutazione. Tale posizione sembrerebbe riconducibile alla maggiore operatività diretta verso la collettività delle strutture regionali rispetto a quelle ministeriali.

A livello centrale emerge, invece che il sistema di valutazione non solo è poco standardizzabile ma andrebbe, in alcuni casi, ripensato per rappresentare e misurare meglio il merito di chi opera nell'ambito dei processi invece che dei servizi alla collettività.

Nonostante ciò nessun intervistato pensa al sistema di valutazione come ad un processo completamente discrezionale posto in capo al dirigente di livello superiore, anche se quasi tutti riconoscono l'importanza dell'elemento fiduciario nell'ambito del complessivo sistema di valutazione.

La percezione non è però di una normativa da modificare o integrare: un dirigente dichiara che «la norma prevede già tutto, ma il problema è metterla in pratica»; molti concordano con questa visione, individuando tre principali problemi di natura molto diversa:

- 1) la mancanza di una catena del controllo tra vertice (es. dirigenza generale o di capi dipartimento) ed altri livelli dirigenziali;
- 2) un sistema di valutazione ridotto a mera formalità e sostituito dal sistema fiduciario;
- 3) risorse umane scarse e rischio che il sistema vada in crisi in caso di conflitto con il dipendente.

Nel primo caso si fa riferimento alla valutazione della dirigenza ai diversi livelli. Sembrerebbe mancare una catena del controllo, in primo luogo a causa di una diffusa ingerenza politica nelle scelte amministrative. Ne consegue una managerialità frustrata in quanto «solo a parole le decisioni puoi prenderle, perché questo potere ce l'hanno solo i vertici». Il dirigente non si vede come un manager che deve raggiungere degli obiettivi ed ha degli strumenti adeguati, ma come un “funzionario” completamente ancorato al compito da svolgere, cui manca la possibilità di esercitare il binomio potere-responsabilità, al quale ricondurre anche il riconoscimento del merito.

In questi casi il sistema di valutazione si riduce ad una formalità da espletare periodicamente, ma che non deve intaccare gli equilibri interni dell'amministrazione, nell'ambito della quale c'è chi è di fiducia e chi è lasciato a se stesso, senza che la sua improduttività costituisca un problema.

L'assenza di diversificazione nella valutazione e nell'erogazione di incentivi risponde da un lato all'esigenza di alcuni dirigenti di evitare il conflitto con la struttura, dall'altro al pericolo che il conflitto finisca per acuire la già drammatica carenza di risorse mettendo in crisi il sistema.

In numerose interviste, nel parlare della capacità dei dirigenti di valutare ed incentivare in maniera differenziata il merito dei collaboratori, ricorre il tema del conflitto e della polemica, che porterebbe alcuni dirigenti a pentirsi di aver cercato d'implementare un sistema maggiormente meritocratico e più improntato alla valutazione della performance.

Ci si chiede, quindi, quali strumenti potrebbero essere utili al dirigente per risolvere meglio queste situazioni di conflitto ed evitare il blocco del sistema.

L'ultima risposta, in ordine di tempo, di tipo “normativo” viene dalla riforma Brunetta, varata dal Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2009 con l'approvazione del primo decreto attuativo della legge 15 del 4 marzo 2009. La riforma coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche e il suo successo è rimesso, in gran parte, nelle mani dei dirigenti sui quali pesano le nuove responsabilità in materia di organizzazione degli uffici, miglioramento delle prestazioni e applicazione delle sanzioni. Viene quindi riconosciuto al dirigente il ruolo di *manager* delle risorse, ma un punto particolarmente delicato della riforma sta nel fatto che ciò non deve tradursi in una sterile applicazione dei meccanismi premiali e delle sanzioni imposte per legge.

Le direttrici su cui si articola il riordino sono sei: la trasparenza, il merito, la valutazione delle performance, la riforma dell'Aran, i dirigenti, e il sistema sanzionatorio e disciplinare.

Con riferimento alla trasparenza, che è il principio ispiratore di tutta la riforma, essa è intesa come l'accessibilità totale a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di valutazione per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno, ad esempio da parte dei cittadini. È novità recente il fatto che tutti i *curricula* dei dirigenti pubblici siano disponibili on-line così come l'elenco dei consulenti e la relativa retribuzione.

Con riferimento al merito è prevista un'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, eliminando i benefici a

pioggia. La norma fa molto discutere in quanto non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo. Tale distribuzione potrà essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa entro limiti predeterminati. Forme di incentivazione aggiuntive verranno assegnate per performance di eccellenza e per progetti innovativi. Si prevedono, poi, criteri meritocratici per le progressioni economiche e l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione. In sintesi, lo strumento normativo serve ad applicare procedure che dovrebbero essere automaticamente e, già da tempo, utilizzate. In effetti appare una distorsione del sistema del merito sia l'erogazione di incentivi a pioggia sia il fatto che si decida con norma una percentuale di soggetti meritevoli dell'incentivo. È evidente però l'intento del legislatore di dare uno strumento ai dirigenti affinché questi non possano più esimersi dall'effettuare una valutazione differenziata. Infatti, le preoccupazioni emerse anche in sede d'intervista con riferimento alla creazione di conflitti e alla destabilizzazione del sistema troverebbero una giustificazione "formale" nella norma. È molto triste che la classe dirigente pubblica non sia riuscita a cogliere da sola l'importanza del sistema degli incentivi e le modalità di un suo corretto funzionamento ma lo stato dell'arte, a dieci anni dalla riforma dei controlli, ha evidentemente reso necessarie azioni più forti ed una norma volta a rendere tali decisioni non più rimandabili va nella direzione giusta.

Con riferimento alla valutazione delle performance il cittadino-cliente sarà al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla *customer satisfaction*, alla trasparenza e alla rendicontazione. Si istituisce una vera e propria *Authority* indipendente, cui spetterà il compito di fissare i criteri per il miglioramento delle performance degli uffici e individuare gli standard di riferimento e gli organismi indipendenti di valutazione, in ciascuna amministrazione. Su questo punto si rileva che sembra interessante la possibilità di ripartire ulteriori risorse premiando le migliori strutture.

La riforma dell'Aran è volta a dare il via ad un processo di convergenza con il settore privato prevedendo che il dirigente sia sempre più responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni. In particolare, viene rafforzata la contrattazione decentrata e l'importanza del conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione al fine dell'ottenimento della retribuzione accessoria. Il fatto che il presidente dell'Aran, che coordina il Comitato di indirizzo e controllo, sia nominato con decreto del presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti commissioni parlamentari fa sorgere, secondo alcuni, un problema di tipo politico. Gli sforzi fatti dalle precedenti riforme per separare l'autorità del dirigente dal potere politico rischiano, infatti, di essere ridimensionati da un ritorno di competenze ai soggetti politici o di nomina politica.

I dirigenti sono dunque i veri responsabili dell'attuazione della riforma in quanto competenti alla valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione. Al dirigente si attribuiscono strumenti concreti ed è previsto che egli possa essere sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro, come d'altro canto accade nel settore privato. Un passaggio importante riguarda, inoltre, le procedure di mobilità e le nuove procedure

per l'accesso alla dirigenza. Per la dirigenza di prima fascia (direttore generale) nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici l'accesso avverrà per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il cinquanta per cento dei posti disponibili annualmente. I vincitori saranno tenuti a compiere un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Infine, con riferimento al sistema sanzionatorio e disciplinare si estendono i poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, tramite il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione e la previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione. La presenza di sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, è volta a disincentivare comportamenti poco trasparenti. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi sanzionate con il licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

In sintesi la riforma cerca di imporre la meritocrazia prevedendo un sistema ad oggi entrato effettivamente in vigore a livello normativo ma ancora in corso di definizione al momento delle interviste. Esso sembra aver generato preoccupazione e perplessità così come tutte le norme che impongono un cambiamento forte in una realtà molto burocratizzata e poco aperta alle novità. Il meccanismo dell'incentivo economico differenziato "per legge" è visto come distorsivo del sistema degli incentivi ma alla fine è riconosciuto dai dirigenti intervistati che anche il sistema "a pioggia" non premia il merito e non può essere considerato un modello da mantenere in vita. Come detto un buon dirigente "manager" dovrebbe essere in grado, senza paura, di individuare chi è meritevole e deve essere premiato ed in questo senso è auspicabile che le norme della riforma Brunetta riguardanti l'incentivazione e la valutazione possano costituire strumenti utili per sbloccare l'empasse, ma di cui ben presto non ci sia più necessità perché il sistema di valutazione è in grado di funzionare, anche senza percentuali prefissate, in modo virtuoso.

### *3.1. Gli strumenti per incrementare la meritocrazia secondo i dirigenti pubblici*

La riforma tocca molti dei punti emersi in sede d'intervista con riferimento alla necessità, avvertita dai dirigenti, di migliori strumenti per indurre il dipendente a lavorare. Tra essi c'è sicuramente la retribuzione di risultato mentre solo in un caso si fa riferimento alla misura efficace quanto drastica, paura della minaccia (credibile) del licenziamento.

Sebbene la privatizzazione del pubblico impiego e l'introduzione di criteri di flessibilità siano da alcuni considerati funzionali allo sviluppo di un sistema meritocratico, l'orientamento alla continuità, stabilità e tutela del posto di lavoro resta comunque la posizione più diffusa e rende i dirigenti contrari allo strumento del licenziamento.

Durante le interviste è emerso un ulteriore aspetto degno di nota che riguarda "l'assenza di mobilità del personale tra gli uffici". Il dirigente non può scegliersi le risorse così come le risorse non sono libere di proporsi in posizioni che possono essere più congeniali o più rispondenti alle specifiche capacità. Ne conseguono dei matrimoni sbagliati, e non

più rimediabili, che si risolvono in una vita da “separati in casa” con un dirigente che si arrangerà alla meglio o farà affidamento solo su pochi elementi di fiducia.

In tale contesto si inquadra la funzione del ruolo unico istituito con l’art. 23 del d.lgs 29/1993 che prevedeva l’istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del cosiddetto albo dei dirigenti in servizio nelle amministrazioni pubbliche, «comprensivo del relativo curriculum, a fini conoscitivi e per consentire l’attuazione della disciplina in materia di mobilità».

Si dava, così, attuazione alla direttiva contenuta nella legge 421/92, con la quale si delegava il governo a definire «criteri di unicità di ruolo dirigenziale, fatti salvi i distinti ruoli delle carriere diplomatica e prefettizia e le relative modalità di accesso...». Successivamente, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 veniva innovata l’originaria formulazione dell’art. 23, prevedendo l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce, le quali rilevano «agli effetti del trattamento economico e, limitatamente a quanto previsto dall’art. 19, ai fini del conferimento degli incarichi di dirigenza generale».

La previsione dell’albo dei dirigenti è diretta ad assolvere ad una finalità conoscitiva ed a consentire la mobilità del personale. Essa ha ad oggi adempiuto la sua finalità conoscitiva mentre dai commenti degli intervistati appare limitata la sua capacità di produrre effetti significativi in tema di mobilità del personale e di divenire una specie di *placement office* dell’amministrazione.

Nell’ambito della Funzione pubblica sono comunque disponibili un “Servizio per la mobilità” che si occupa della «elaborazione di atti regolamentari e di indirizzo alle amministrazioni pubbliche in materia di mobilità del personale; tenuta dei dati ed adozione dei provvedimenti relativi alle eccedenze del personale delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali; consulenza e assistenza alle amministrazioni nell’applicazione degli istituti per l’utilizzo e la gestione del personale, anche al fine di evitare situazioni di eccedenza; attuazione dei processi di mobilità del personale verso pubbliche amministrazioni, pure con riferimento a situazioni di privatizzazione, soppressione o riorganizzazione di amministrazioni pubbliche», nonché un “Servizio per l’organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni” che svolge attività di «indirizzo e coordinamento in materia di organizzazione e sviluppo delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti vigilati dal Dipartimento, sentiti gli altri uffici del Dipartimento competenti per materia; indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche; elaborazione di studi e politiche in materia di fabbisogni, di sistemi di valutazione e di sistemi di incentivazione per il personale; indirizzo, coordinamento e propulsione in materia di determinazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche; raccolta ed elaborazione dei dati inerenti le politiche del personale delle pubbliche amministrazioni».

Tali servizi, insieme al “Servizio per il trattamento del personale”, che si occupa del «coordinamento e promozione delle iniziative e degli studi riguardanti il trattamento del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche...», potrebbero svolgere un ruolo importante al fine di assicurare una più alta mobilità ai dipendenti e dirigenti del settore

pubblico. Essi dovrebbero svolgere innanzitutto un'attività di diffusione della cultura della mobilità e prevedere procedure, servizi e incentivi specifici a supporto della mobilità.

Con riferimento al livello di meritocrazia, dalla ricerca emerge che la maggioranza degli intervistati ritiene che il merito sia per niente o poco presente nelle rispettive amministrazioni. Alcuni osservano però che esiste un riconoscimento del merito nel lungo termine, dovuto probabilmente al consolidarsi del rapporto ed al prevalere dell'elemento fiduciario che, come abbiamo detto, si sostituisce a quello di valutazione. Altri ritengono che siano più meritocratiche le posizioni molto tecniche nelle quali la possibilità d'ingegneria politica è più bassa. Sono pochi quelli che ritengono le proprie organizzazioni molto meritocratiche e si tratta generalmente di dirigenti di alto livello come dirigenti generali che si riferiscono ai sistemi da loro implementati.

La pubblica amministrazione è, quindi, generalmente percepita come un luogo poco meritocratico ed i sistemi di valutazione, seppur presenti in tutte le amministrazioni, sono spesso percepiti come adempimenti formali. Nelle amministrazioni intervistate la cadenza dei controlli riguardanti la valutazione va da un anno, presso i Ministeri, ad un semestre o quadrimestre presso le Regioni, ma molti lamentano l'assenza di meccanismi di *feedback* sui risultati da parte dei soggetti deputati alla valutazione ed è constatazione diffusa che «alla fine l'incentivo è riconosciuto a tutti».

I soggetti intervistati dovrebbero, quindi, essere soddisfatti dalla parte della riforma che attiene il ruolo dei dirigenti ed il merito e che dovrebbe assicurare un'organizzazione più meritocratica, anche al costo di quell'instabilità iniziale che fino ad oggi ha frenato l'introduzione di un vero sistema di valutazione ed incentivazione.

#### 4.

#### INCENTIVI E SISTEMI DI VALUTAZIONE

Come detto misurare il merito nella pubblica amministrazione non è cosa semplice a causa di diversi ostacoli:

- ostacoli effettivi, in quanto collegati alla tipologia di attività svolta;
- ostacoli comportamentali, collegati all'assenza della cultura della valutazione e alla volontà di evitare conflitti;
- ostacoli sistemici, a causa della mancanza di una catena di controllo e valutazione del merito che non permetta a nessun livello dirigenziale la possibilità di sottrarsi ai propri doveri.

Il principale incentivo economico è costituito dal trattamento accessorio può essere suddiviso in due parti: la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

La prima remunera la «posizione organizzativa» del dirigente; e in questo senso occorre preliminarmente chiarire come quest'ultima si differenzi dalla «qualifica dirigenziale», al quale è collegato il trattamento economico fondamentale, «eguale per tutti i dirigenti di tutti i comparti». La seconda consiste nella riproposizione di un istituto – la retribuzione di produttività/redditività, oggetto di analisi e sviluppo altalenante nel settore pubblico.

Con riferimento alla retribuzione di risultato, ad oggi tutti gli intervistati riconoscono che gli incentivi sono erogati “a pioggia” o con lievissime diversificazioni già sufficienti a creare grossi conflitti. Conflitti che il dirigente non vuole e che, in alcuni casi, non può permettersi. A dispetto di ciò, molti dirigenti sostengono di essere disponibili ad accettare che una quota anche consistente, superiore al 30%, della propria retribuzione sia variabile e collegata a meccanismi di merito. Altri, invece, ritengono che la quota variabile della retribuzione non dovrebbe essere eccessiva e, quindi, non dovrebbe eccedere il 10-20%. Molti sottolineano che se aumenta la quota variabile di retribuzione tanto più dovrebbe migliorare il sistema di valutazione della performance.

In realtà alla domanda su come può essere incentivato il merito, l'elemento economico, pur rivestendo una certa importanza, non è più quotato di altri. Ovviamente molti intervistati ritengono utile un mix di misure d'incentivazione, abbiamo voluto però catalogare le risposte ottenute con riferimento agli elementi che ci sono sembrati più importanti per l'intervistato. Accanto all'incentivo economico, che è ritenuto più importante per il personale dirigente di seconda fascia che ha uno stipendio base più basso, sono emerse considerazioni molto interessanti che ci hanno permesso di individuare altre tre categorie d'incentivi:

- accrescimento professionale e formazione;
- carriera;
- responsabilità.

Le risposte dei dirigenti si distribuiscono abbastanza equamente tra le tre categorie. In particolare, per accrescimento professionale e formazione si fa riferimento alla possibilità di rivestire incarichi tecnici specialistici o di assumere una professionalità tale potersi presentare sul mercato anche privato. Ciò ci riporta al modello Francese che vede il dirigente pubblico come un soggetto di “eccellenza” addirittura ricercato dal mondo privato e per il quale non è affatto strano passare da una realtà all'altra.

L'incentivo di carriera è preso in considerazione soprattutto dai dirigenti di livello più basso stante che il percorso di carriera è, a parere di molti dirigenti, limitato dall'ingerenza politica e la possibilità di giungere alla dirigenza generale dipenderà, in gran parte, dalla volontà politica. Nondimeno, sono criticati i meccanismi di progressione di carriera “lenti” che hanno portato molti a definirsi «arrivati alla dirigenza tardi». D'altro canto motivo di frustrazione per i più giovani sembra essere un percorso di carriera ancora troppo legato all'anzianità.

Ci sono, infine, coloro che considerano incentivante un aumento della responsabilità. Per responsabilità essi intendono: l'affidamento di compiti sempre più sfidanti, la possibilità di gestire più risorse, un riconoscimento esterno, ecc. Una dirigente si lamenta, per esempio, che presso la propria struttura l'85% dei dirigenti non ha il potere di firmare un provvedimento e tutto viene, di fatto, deciso a monte.

Ne emerge la figura di un dirigente che vuole crescere in professionalità, responsabilità, potere, ma che vede le sue aspettative frustrate da un sistema ancora troppo burocratizzato ed ingessato, dove la tradizione è più forte del sistema del “merito”.

Figura 1 – Elementi di indagine e principali posizioni emerse			
CHE COS'È IL MERITO?	Il merito è lavorare con efficienza, innovare, perseguire gli interessi generali, saper gestire le risorse umane, ecc.	Il merito è raggiungere gli obiettivi assegnati	
	PARERE DOMINANTE	PARERE DIFFUSO	
QUAL È IL SISTEMA DI MISURAZIONE UTILIZZATO?	Sistema di valutazione rigido e strutturato	Sistema di valutazione non troppo rigido con indicatori sia qualitativi che quantitativi	Sistema poco strutturato e lasciato alla discrezionalità del dirigente di livello superiore
	PARERE DIFFUSO	PARERE DIFFUSO	PARERE OCCASIONALE
L'ORGANIZZAZIONE È MERITOCRATICA?	Il merito non è affatto valutato o è valutato poco e male	Il merito è abbastanza valutato, spesso nel lungo termine o perché si tratta di un ruolo molto tecnico	Il merito è molto valutato
	PARERE DOMINANTE	PARERE DIFFUSO	PARERE OCCASIONALE
COME PUÒ ESSERE INCENTIVATO IL MERITO?	Con l'accrescimento della professionalità e della formazione	Con la carriera	Con il riconoscimento di maggiori responsabilità e risorse
	PARERE DIFFUSO	PARERE OCCASIONALE	PARERE DIFFUSO
Fonte: nostra elaborazione.			

Il grado di sensibilità al merito da parte della dirigenza pubblica è, quindi, piuttosto sviluppato, anche se emergono paure collegate ad equilibri storici e culturali ed a conflitti che il dirigente non sempre si sente in grado di affrontare. Ma se il dirigente è a sua volta valutato per la qualità della gestione delle sue risorse e magari giudicato anche dalle sue risorse potrebbero avviarsi meccanismi virtuosi in grado d'incrementare la meritocrazia del sistema. Come la qualità della docenza è valutata dagli studenti che hanno frequentato un corso, la possibilità dei dipendenti di valutare il proprio dirigente e di questi di valutare i suoi vertici sottoponendo la valutazione ad un organismo di volta in volta sovraordinato permetterebbe di avviare meccanismi virtuosi di crescita e di miglioramento. La valutazione espressa non deve, infatti, essere vista come critica ma come indicazione ed incitazione al miglioramento.

Nelle amministrazioni oggetto di interviste si è cercato di comprendere se l'età fosse un fattore importante nel diverso approccio al merito e alla valutazione. In realtà non si è ravvisato un atteggiamento situabile ai due poli di un continuum; es. atteggiamento attivo (promotore) dei giovani vs. atteggiamento passivo (resistente) dei più anziani rispetto al grado di accoglimento di sistemi più meritocratici. Non ci sembra infatti l'età un elemento di distinzione negli atteggiamenti, quanto piuttosto l'inclinazione personale, in tutti i casi frenata da un contesto culturale e organizzativo limitante.

Le cause di un'inefficace o carente implementazione dei sistemi di incentivazione sembra, invece, riconducibile all'eccessiva rigidità degli strumenti introdotti che per incrementare l'oggettività, rischiano di allontanarsi dalla realtà organizzativa di alcune amministrazioni (ed in particolare di quelle più orientate ai procedimenti interni e meno al servizio esterno). In tal senso una riforma che puntasse su indicatori troppo quantitativi o principalmente alla rilevazione della *customer satisfaction* coglierebbe solo in parte l'esigenza manifestata dai dirigenti delle amministrazioni centrali intervistate. La recente riforma Brunetta prevede all'art. 4 che le amministrazioni pubbliche sviluppino, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance che si articolerà nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Tale impostazione lascia spazio sufficiente alle diverse amministrazioni per definire sistemi quali-quantitativi ben bilanciati in relazione al tipo di attività svolta e ai meccanismi di feedback e d'ascolto ritenuti importanti, ma ad oggi assenti a detta di molti dei dirigenti intervistati.

## 5.

### CONCLUSIONI

L'analisi svolta evidenzia una diffusa e positiva condivisione del concetto di merito come «efficienza, capacità d'innovare e perseguire gli interessi generali, saper gestire le risorse umane, ecc.». La maggioranza degli intervistati sembra, inoltre, disposta ad assumersi maggiori responsabilità e ad accettare meccanismi retributivi più orientati al risultato.

Nondimeno, l'implementazione di sistemi di misurazione dei risultati e valutazione per obiettivi, nell'ottica di un sistema orientato al merito, è stata difficile e solamente parziale per l'agire combinato di resistenze al cambiamento riconducibili sia alla cultura organizzativa, sia alla struttura delle configurazioni amministrative pubbliche, accentrate e gerarchiche, e poco propense all'innovazione.

Per contribuire a diffondere la cultura del merito andrebbero, quindi, incentivate la capacità gestionale e la professionalità, così come andrebbero ridisegnati i rapporti tra i vari livelli dirigenziali. In tal senso sembra lungimirante la previsione della riforma Brunetta di un percorso formativo per i dirigenti generali che talvolta si trovano a gestire numerose risorse umane senza aver maturato una preparazione manageriale specifica.

Possibili interventi suggeriti nell'ambito di questa ricerca, a prescindere dalla riforma in essere, sono riconducibili a:

- un sistema di valutazione maggiormente differenziato in base all'orientamento al servizio o al processo dell'attività da valutare;
- una catena del controllo della qualità e del merito che funzioni dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso per permettere a tutti i livelli gerarchici di mettersi in discussione;
- una maggiore flessibilità all'interno degli uffici, supportata da un ruolo unico che abbia la funzione anche di servizio di *placement* dei dirigenti di seconda fascia o del personale dipendente poco soddisfatto della sua posizione, da incrociare con le necessità e le richieste dei dirigenti di specifici uffici.

Il processo di cambiamento, di cui la pubblica amministrazione ha ancora bisogno, va nella direzione del dirigente manager che è dotato di poteri più ampi e gestisce le risorse a disposizione per raggiungere nel modo migliore, ovvero con maggiore economicità, efficienza ed efficacia, gli obiettivi che gli sono stati affidati dagli organi politici. Il dipendente è la grande opportunità che ha l'amministrazione, ma dovrà essere adeguatamente motivato e formato. La trasparenza diventa fondamentale, perché assicura la pressione sui risultati. In Italia come all'estero è impossibile proporre un modellino precostituito. Ad esempio, in Spagna ed in Portogallo è stato previsto un sistema con livelli di valutazione a complessità crescente, differenziato da amministrazione ad amministrazione, il cui obiettivo è accompagnare tutti verso le *best practices*.

La riforma dei controlli, introdotta del d.lgs. 286/1999, ha avuto degli effetti positivi, anche se parziali, principalmente collegati all'implementazione di sistemi di valutazione e controllo che, ad alcuni anni dalla loro implementazione, vanno però rivisti e tarati meglio sulle esigenze delle singole amministrazioni perché possano funzionare in maniera più efficace. La riforma Brunetta prosegue su questa strada cercando d'introdurre misure in grado di rimuovere ostacoli emersi in quella che si potrebbe definire una prima fase d'implementazione ed imponendo comportamenti virtuosi orientati alla valutazione del merito della dirigenza pubblica. A parere di alcuni si tratta però di principi cui si poteva dare attuazione con un semplice regolamento e resta il rischio e la necessità, di evitare che l'impostazione della riforma sia percepita come punitiva più che meritocratica, con il risultato di produrre una chiusura dell'organizzazione, e della sua dirigenza, invece di quell'apertura culturale al merito di cui l'amministrazione italiana ha bisogno affinché il sistema possa funzionare in modo sostenibile nel tempo.

## NOTE

1. Definizione data dal *Dizionario* Hoepli.
2. Definizione data dal *Dizionario* A. Niccoli.
3. Michael Young si trovò a definire cosa fosse il merito ed utilizzò l'espressione «Merito = talento + impegno», in R. Abravanel, *Meritocrazia: oltre le denunce contro le raccomandazioni – 4 proposte per valorizzare i talenti e rendere la nostra società più ricca e più giusta*, Milano, Garzanti, 2008.
4. Cfr. G. Corbetta, *Il mal di merito va curato*, Atti del Convegno Bocconi, maggio, Milano, 2008.



# I sistemi formativi: una prospettiva comparata

di Giacomo Barbetta

## *Sommario*

1. Introduzione – 2. L'internazionalizzazione – 3. I tratti distintivi dei sistemi formativi – 4. Considerazioni conclusive

### I.

#### INTRODUZIONE

L'obiettivo di questo studio non è quello di descrivere le differenze o riportare gli elementi di continuità tra i sistemi di formazione pubblica dei diversi paesi (vedi *infra* *Le competenze del dirigente pubblico*), su cui molto è stato già scritto<sup>1</sup>, quanto piuttosto scoprire, utilizzando le parole dei protagonisti intervistati, alcune loro caratteristiche insite, rivelatrici delle scelte e degli obiettivi stabiliti a monte e del ruolo che si vuole assegnare alla formazione, e quello che essa stessa si ritaglia, nell'architettura sociale e istituzionale di un paese.

Per questo nelle quattro interviste realizzate a testimoni privilegiati, perlopiù esponenti, anche stranieri<sup>2</sup>, di grandi scuole ed istituti deputati alla formazione del management pubblico e delle élite politico-economiche, sono stati posti quesiti di più ampio respiro e non solo attinenti al processo formativo.

Infatti accanto alla serie di domande formulate su:

- la composizione e le dinamiche interne nei diversi sistemi formativi (presenza di scuole e istituti rivolti al settore pubblico, rapporti tra di essi, livelli di coordinamento);
- le caratteristiche della filiera formativa (obiettivi, programmazione, selezione dei docenti, erogazione, valutazione) e le materie oggetto d'insegnamento;

ne sono state inserite delle altre riguardanti:

- il riconoscimento e la promozione del merito;
- le sfide poste ai sistemi formativi pubblici dall'internazionalizzazione e dalla globalizzazione, nelle loro accezioni sia culturali sia economiche.

## 2.

## L'INTERNAZIONALIZZAZIONE

Quest'ultimo aspetto è stato quello maggiormente approfondito dagli intervistati che ne hanno sviscerato con chiarezza tutte le declinazioni parlando sia di internazionalizzazione della formazione che di formazione per l'internazionalizzazione e la globalizzazione. Entrambe sono facce della stessa medaglia: da una parte è sempre più evidente che la completezza dell'esperienza formativa dipende anche dallo scambio di idee e di esperienze, dall'altra che lo "stare insieme" non è scontato ma ha bisogno di momenti di socializzazione, "formazione" di piattaforme comuni, condivisione, non solo di idiomi, ma di linguaggi e schemi mentali.

Dalle parole dei vari esponenti di scuole e istituti formativi europei si evince che ad essersi "internazionalizzati" sono le istituzioni e i processi più che i contenuti formativi. Questo è vero soprattutto nell'esperienza italiana e dei paesi anglosassoni:

La Kennedy School è estremamente internazionale non solo per quello che riguarda gli studenti ma abbiamo anche un certo numero di faculty internazionali. [...] Un aspetto di criticità può essere che, nonostante assorba moltissimi studenti internazionali, forse non ha insegnamenti molto approfonditi per quanto riguarda le istituzioni internazionali, le politiche pubbliche portate avanti, il sistema europeo, ecc. Quindi potrebbe avere una maggiore attenzione alla globalizzazione in questo senso (esponente Usa)

Il corpo docente adesso è diventato molto internazionale. Un esempio è che quando io sono arrivato a Londra nel '91 ero l'unico italiano, l'unico docente con passaporto italiano, e adesso ce ne sono 67, per non parlare dei tedeschi, dei francesi, americani sono tanti americani, ecc. Il corpo docente è diventato internazionale, perché il mondo accademico è ormai un mondo completamente globalizzato. Il professore brillante può venire da qualsiasi parte [...] Tuttavia c'è più responsabilità, più bisogno di interfacciarsi con istituzioni non solo nazionali ma internazionali. Questo aspetto della internazionalizzazione della pubblica amministrazione credo che sia stato molto importante. Questo in un certo senso pone l'enfasi sulla capacità di socializzarsi a livello internazionale, in un ambiente internazionale, di non essere solo inglese cioè di non avere dei problemi quando non c'è *fish and chips* o si deve bere un caffè italiano. Questo è un vantaggio perché in un certo senso aumenta ancora di più il contenuto tecnico, perché in un certo senso mette ancora di più a disagio il politico nei confronti del tecnico e dell'amministratore (esponente Gran Bretagna).

È stato importante essere parte del networking internazionale, in particolare essere parte di quello straordinario percorso che ha accomunato l'Asia cioè l'associazione mondiale delle scuole e le Nazioni Unite [...]. Un aspetto su cui l'Italia deve lavorare moltissimo per la dirigenza pubblica è proprio questo: mettere in grado i nostri dirigenti di andare a Bruxelles, negoziare e saper far valere la loro posizione avendo un *back office* molto preparato alle spalle. Questo è il punto, in cui io vedo una relativa debolezza storica nostra (esponente Italia).

Nell'esperienza francese, invece, l'integrazione tra formazione internazionale e internazionalizzazione del processo formativo sembra essere più avanzata:

Abbiamo creato anche nuovi cicli di formazione per stranieri. La presenza internazionale nella scuola è più grande ogni anno. Anche con una formazione franco-tedesca ecc. Quindi la partecipazione straniera è molto importante e risale a diversi anni fa, dal momento che i primi partecipanti stranieri ci sono stati già nel 1949 [...]. Il ruolo dell'Europa è stato l'oggetto di una evoluzione importante. Da lungo tempo questo tema costituisce una parte centrale della formazione. L'ultima riforma però è andata ancora più lontano, facendo dell'Europa il soggetto di uno dei tre moduli maggiori (esponente Francia).

La convergenza sulla centralità della dimensione internazionale nel bagaglio delle competenze del dirigente pubblico moderno, pur realizzata a differenti velocità da parte dei diversi paesi, sembra una delle prime conclusioni a cui giungere partendo dall'analisi delle risposte fornite.

### 3.

#### I TRATTI DISTINTIVI DEI SISTEMI FORMATIVI

Accanto all'aspetto dell'internazionalizzazione, che ha caratterizzato nell'ultimo ventennio tutti i sistemi formativi dei maggiori paesi, se ne possono individuare degli altri che invece trovano radicamento nelle singole esperienze e nelle culture nazionali.

Questi tratti distintivi, che si possono rintracciare nelle parole degli intervistati, costituiscono il codice genetico "dell'organismo" formativo inteso come pensiero (politiche), organi (istituti e scuole) e funzioni (filiera formativa). Ogni sistema ha privilegiato prevalentemente un aspetto.

In Francia dove la creazione dell'élite è stata da sempre un'esigenza fortemente sentita, coloro che partecipano alla formazione (dopo una selezione rigorosa) sono già considerati élite trovandosi, durante i corsi, a collaborare con le più alte cariche dello Stato. Ma c'è di più; se ad esempio c'è in corso una riforma amministrativa in qualsiasi ambito, il personaggio chiave di quella riforma (a livello burocratico, ad esempio un capo dipartimento) sarà chiamato a spiegarla agli allievi, a stimolare ed ascoltare i loro pareri, a servirsi di loro per redigere testi e analizzare dati.

È colui che ha più prossimità con il processo di innovazione, con il fenomeno amministrativo, con il problema sociale, con la riforma economica, è la persona che in quel momento è al "vertice" ad essere chiamato a formare l'élite del prossimo futuro. In questo modo si realizza quella che l'esponente francese ha definito «sostanzialità tra lo Stato e la scuola».

La selezione dei formatori è uno dei segreti di fabbricazione dell'Ena, ma è un segreto che voglio svelare. Utilizziamo quello che chiamiamo coordinatori, che sono scelti generalmente tra alti responsabili dell'amministrazione nel settore di cui si tratta. Per esempio, nel campo del diritto amministrativo, della redazione di testi legali, il coordinatore è il presidente della sezione del contenzioso, è uno dei presidenti di sezione del Consiglio di Stato. È quello che presidia la sezione di contenzioso, cioè è il principale esperto di diritto pubblico, non esiste nel sistema francese un uomo più specializzato in questo campo. Per esempio, quando la Francia ha adottato la nuova legge organica sulle leggi di finanza,

la scuola non ha cambiato niente ai suoi testi organici per adattarsi a questa nuova situazione, mentre si trattava di un cambio molto importante nella pratica dell'amministrazione per quanto riguarda tutti gli aspetti di bilancio. Si trova che il direttore dell'area finanze pubbliche era il direttore incaricato della riforma nel Ministero delle finanze. Quindi ha lavorato con il gruppo di formatori per convertire questa nuova legge prima che fosse in vigore. In questo modo gli allievi hanno partecipato alla messa a punto dei testi finali.

Nel mondo anglosassone invece, il punto non è la creazione dell'élite (non ci sono istituti specifici per selezionarla e formarla, vale il modello Oxbridge, anche se la selezione per l'accesso alle scuole di élite è molto dura) ma la capacità di mantenimento di questo status. Il sistema è mobile, chi non si aggiorna, chi non si forma, chi non accetta le nuove sfide non è più élite e viene sostituito. La formazione è il lubrificante della mobilità professionale e sociale che favorisce il merito e l'ampliamento continuo delle competenze.

Se la casta vuole continuare ad essere casta dirigente deve spiegare certi risultati, certi meriti. In qualche modo si auto regola e fa le cose necessarie per rimanere casta dirigente. Nel senso che uno si aggiorna, fa di tutto per rimanere sulla breccia, per essere sempre pronto a capire cose nuove, a intervenire, ad avere la capacità di aggiungere qualcosa. Questo fa parte del merito, ma questo fa già parte della concezione del ruolo, non hai la difficoltà di dire come faccio a misurare questo? O come faccio a garantire questo all'interno della pubblica amministrazione? In un certo senso c'è già la prassi, la ricerca del migliore. Fa già parte della cultura interna e quindi fa parte dello spirito di corpo della classe amministrativa (esponente Gran Bretagna).

Chiaramente esiste un termine meritocrazia anche negli Usa, però non viene utilizzato tanto quanto in Italia perché è comunque basato sulla valutazione di pari e poi anche su dei meccanismi di uscita. Cioè mentre in Italia quando qualcuno entra in un certo sistema è molto difficile poi far uscire le persone che non si meritano di stare nel sistema, in America ci sono dei meccanismi di uscita molto semplici. Nel sistema amministrativo per esempio le persone non fanno carriera. In America si usa molto raramente il contratto non rinnovabile, a vita, se non per alcune carriere. Penso ad esempio agli insegnanti, ma anche gli insegnanti entro un certo numero di anni possono essere mandati via. Per cui forse dal momento che ci sono tutti questi meccanismi correttivi c'è meno attenzione al merito nel senso che se uno non prova il merito, viene sostituito con un'altra persona e questo è un incentivo molto forte a dimostrarlo (esponente Usa).

Il sistema fornisce tutte le garanzie affinché ognuno possa entrare e rimanere a far parte dell'élite: massima democraticità nei sistemi di accesso all'educazione dei vari gradi, la possibilità di essere seguito da mentori, di usufruire di strutture all'avanguardia, la possibilità di aggiornarsi.

Quindi andare a frequentare l'università è considerato in sé una formazione di élite, ma non necessariamente uno deve venire dall'élite per essere formato in una scuola di élite. Uno dei nostri obiettivi, stabilito dai fondatori, era di una scuola di élite dove potessero accedere anche figli di operai e la classe operaia, ma poi, una volta ammessi, valevano tutte

le regole e tutte le prassi delle scuole di élite. E quindi uno andava lì per essere formato e devo dire il sistema didattico è proprio basato sul tutoraggio e sull'interazione *one on one*, nel senso che uno ha il suo professore, con il professore fa i corsi, con il professore fa le sue discussioni, con il professore scrive e discute i suoi *papers*. È l'interazione ad essere alla base dei gruppi, dei seminari e dei corsi di formazione. Io quando insegnavo alla London School, i corsi non potevano superare i quindici studenti. Quindi uno aveva anche un obiettivo di tutelare gli studenti dal punto di vista intellettuale, formativo (esponente Gran Bretagna).

Ciò però a fronte di un sistema di valutazione diffuso, non solo di tipo verticale ma anche orizzontale, basato sui risultati concreti dell'attività formativa e di ricerca che ne è alla base.

Quella [la valutazione, *N.d.R.*] dei docenti è fatta dagli studenti e dagli altri professori e poi c'è sempre questa verifica delle pubblicazioni e quindi dell'attività scientifica che uno svolge (esponente Gran Bretagna).

Gli studenti negli Usa sono molto più *vocal*, cioè danno molto più spesso il loro giudizio rispetto a quanto succede in Italia. Per cui se c'è un corso che è venuto male, gli studenti risultano critici molto severi, non si sottraggono ad andare a parlare con il direttore del programma e dirgli che il corso risulta assolutamente inadeguato e sulla base di questo si prendono delle decisioni. Non ci sono proprio delle valutazioni formali sull'impatto del corso. È un po' il sistema della *peer pressure*, dove c'è molta pressione fra pari, dove appunto la valutazione degli studenti e del gruppo dei *faculty* è importante, dove la ricerca che uno fa ha un impatto anche sulla qualità dell'insegnamento. Ci sono più misure di questo tipo che piuttosto i formulari per andare ad analizzare la bontà o meno del corso (esponente Usa).

Nei paesi anglosassoni, anche una volta entrati nel sistema pubblico, vengono date molte possibilità di migliorare la propria condizione, garantendo dei percorsi di carriera veloci, i cosiddetti *fast tracks*.

Gli ostacoli posti all'avanzamento sono solo in minima parte generati dal sistema (nepotismo, anzianità, condizioni socio-economiche), ma sono più che altro endogeni all'individuo (capacità e motivazioni) ed esogeni, legati cioè alla valutazione che gli *stakeholders* e gli utenti finali danno dell'operato e dei servizi offerti attraverso i sistemi di *civil audit*.

Sia nel caso francese che nelle esperienze anglosassoni ciò su cui si vuole porre l'accento è, in primo luogo, la presenza di scelte e opzioni chiare e definite in merito al ruolo e alle caratteristiche del sistema formativo.

In secondo luogo il fatto che le istituzioni formative si sono rese protagoniste di decisioni forti, non si sono ritratte o risparmiate nell'utilizzo degli spazi di azione loro assegnati e non hanno abiurato alla loro prerogativa di *policy maker* in campo formativo. In Francia sarebbe stato meno impegnativo servirsi di professori universitari nei corsi di formazione piuttosto che "inseguire" grandi personaggi, le strutture formative anglosassoni sarebbero potute essere meno accoglienti, si sarebbe potuta inibire la "scomoda" *peer review*, prevedendo sovrastrutture valutative rispondenti a determinate esigenze e criteri.

E l'Italia? Nell'ottica appena descritta il confronto da fare non riguarda la continuità o discontinuità del nostro modello formativo rispetto ad altri paesi, quanto piuttosto le scelte di fondo che lo caratterizzano e la capacità dei soggetti che popolano il panorama della formazione pubblica di essere propositivi e proattivi.

Sul primo aspetto alcune suggestioni vengono date dall'esponente italiano.

Da noi si è scelto, ma su questo è opportuno riflettere perché non mi sento di essere solamente critica anche se il risultato ora è negativo, la media rispetto alle eccellenze[...]. Noi avevamo l'esigenza di integrare culture diverse all'interno del paese; c'era una diversificazione del territorio che richiedeva integrazione dopo la guerra e dare un buon modello, non basato su Oxford e Cambridge per capirci. Il modello non era basato sulla scelta di università di eccellenza, ovvero il modello americano di puntare sull'eccellenza e sull'élite per capirci. In Italia si è scelta la media, ma la media era senza dubbio più alta che nel resto del mondo industrializzato come tipo di formazione. Il problema è che poi per molto fattori storici, non entro adesso nel merito, c'è stato un insieme di rivolgimenti e di leggi che hanno snaturato anche questo modello. Per cui non c'è più nemmeno questo modello e adesso si vaga in un vacuum che viene purtroppo riempito da continue norme di riforma, che naturalmente sono dettate da motivi di crisi, motivi economici che non hanno una visione di lungo periodo.

Queste considerazioni generali vengono poi integrate con altre, più specifiche, che riguardano il modo di accostarsi ai temi della mobilità professionale e del merito.

Un ragionamento non banale e non semplice riguarda la tutela di chi è interno; alla base c'è la tutela sindacale di varia natura di chi è interno al mondo del lavoro con scarsa attenzione a chi è esterno. Cioè le pari opportunità non sono parte del nostro modello culturale, sono state però fondamentali negli Usa nel mondo anglosassone. Le pari opportunità sono un elemento che necessariamente espone alla trasparenza e alle scelte di merito per ovvi motivi.

La scelta quindi è stata quella di favorire “la media rispetto alle eccellenze” e di tutelare (soprattutto nel settore pubblico) gli *insiders* rispetto agli *outsiders*<sup>3</sup>. Il sistema formativo nel nostro paese si è forgiato su questi principi; si pensi solo alla *bad practice*, in voga nel pubblico impiego, di dissimulare progressioni di carriera basate sull'anzianità e su criteri corporativistici come risultanze di percorsi formativi *ad hoc*.

Anche se queste opzioni non sono criticabili a monte e a priori, lo sono a valle confrontando i risultati della burocrazia italiana<sup>4</sup> rispetto a quelli di altri paesi i quali, come abbiamo visto, hanno puntato su aspetti diversi.

Ciò non vuol dire, si badi bene, che le esperienze di altri possano essere trasfuse *sic et simpliciter* nella realtà italiana, producendo immediati ed abbondanti frutti. Al contrario il “*vacuum*”, come lo definiva l'esponente italiano intervistato, può costituire un ambiente in parte ancora sterile da decisioni e prese di posizione “definitive”, un terreno ancora fertile in cui innestare un modello formativo originale, ben fondato e *compliance* con determinati valori e peculiarità socio-culturali.

Io penso che sia un po' passato il momento di confrontarci con l'Ena, come è passato il momento di avere come modello il new public management. Nel senso che la nostra creatività italiana da questo punto di vista è una risorsa, perché noi abbiamo i punti di debolezza che sono per esempio le differenze sul territorio, per esempio la grande disparità di situazioni, a macchia di leopardo. Questo tuttavia ci consente una flessibilità che può far premio quando si tratta di formare dei dirigenti europei. Noi abbiamo mostrato nel nostro modello una flessibilità che è stata apprezzatissima, non essendo sclerotizzati in forme di attaccamento e attenzione al ruolo del dirigente pubblico nazionale e basta (esponente Italia).

È necessario dare un riorientamento della formazione, questo fa parte di quello che io chiamo il modello italiano alla formazione. Il quale non rinuncia, come avrà capito dal primo obiettivo, ai valori pubblici forti, che può avere una scuola come l'Ena, pur non avendo noi la storia, non rinuncia a questo. Ma non rinuncia neppure a quegli aspetti che sono legati più al new public management, se vogliamo, o comunque alla gestione delle risorse. In questo senso io vedo nel modello italiano coniugare le due caratteristiche. Allora l'orientamento della Sspa e della formazione è stata un insistere molto sull'identità pubblica, sui valori dell'etica del dirigente e del senso di appartenenza in ogni modo articolato, passando però da un modello di conoscenza ad un modello di concreta operatività. [...] Quindi il modello vuole essere, anzi è, come capita per la fortuna dei *late comers* di quelli che vengono dopo, una via intermedia tra le due modalità (esponente Italia).

L'affermazione e la legittimazione di un "modello italiano" di formazione pubblica si poggia, però, su due gambe.

L'una è la "restituzione" alla formazione, da parte del decisore politico, del suo senso originario di investimento e di motore di sviluppo e crescita di una organizzazione complessa in vista dei servizi che essa deve fornire ai cittadini/clienti, alle imprese e al paese in generale. Ciò implica una rinuncia: infatti, i dirigenti specializzati e altamente formati non riporranno più le proprie aspettative professionali e di carriera nella benevolenza del politico di turno che gli accorda il proprio favore ricadendo, di conseguenza, nella sua orbita di influenza.

L'altra è la proattività dei soggetti del panorama formativo pubblico. Se nei paesi anglosassoni, è la pratica a diventare prassi e l'iniziativa è alla base della regola, in Francia, dove non vale questo costume, è comunque l'istituzione formativa che si mobilita e si attrezza affinché le prerogative e le funzioni conferite dallo Stato centrale, si sostanzino in attività di alta portata formativa ed esperienziale.

Su entrambi gli aspetti in Italia esiste ancora un gap rispetto agli altri paesi, dovuto in primo luogo all'eccessivo formalismo che imbriglia e anestetizza il sistema pubblico e di cui sembrano avere maggiore contezza gli osservatori stranieri della pubblica amministrazione italiana:

Qui [in Italia, *N.d.R.*] c'è un problema fondamentale che è superiore a questo, qui c'è un formalismo, qui c'è una ricerca del formale. La vita o l'attività di un amministratore non è di trovare soluzioni ai problemi ma è di rispecchiare o rendere fedeltà alla norma. Quindi c'è sempre la giustificazione nella norma, se la norma dice "tu come dirigente ge-

nerale non devi fare nulla!” io non faccio nulla, anche se dall’altra parte il presidente della Regione mi dice ecco tu devi fare queste cose ecc. io rispetto la norma non facendo nulla. E tantissime cose nella pubblica amministrazione sono un continuo riferirsi sempre alle norme invece di affrontare i problemi dello sviluppo, di pensare ai metodi più efficaci per far decollare l’economia ecc. Questo non interessava a nessuno. Tutto si limita al rispetto delle norme, se non c’è la norma necessaria non si fa nulla (esponente Gran Bretagna).

Nel rapporto tra politica e amministrazione, infatti, l’eccessivo formalismo, la produzione continua di norme<sup>5</sup> e procedure, è l’altro modo, oltre agli istituti delle nomine “a tempo” e dello *spoils system*, di imbrigliare la dirigenza e relegarla al ruolo di attuatore e controllore, piuttosto che di promotore di politiche e conduttore di innovazioni nel sistema pubblico.

Anche il sistema formativo e gli attori che lo compongono, d’altra parte, si adattano a questa situazione, adeguando l’offerta e replicandola spesso uguale a se stessa (vedi *infra* *Le competenze del dirigente pubblico*), facendosi raramente portatori di stimoli al cambiamento e al rinnovamento.

Su quest’ultimo punto dei passi in avanti sono stati fatti. Come esempio di *best practice* si pensi all’adozione da parte della Scuola superiore della pubblica amministrazione degli *Standards of excellence*:

È stato importante essere parte del networking internazionale, in particolare essere parte di quello straordinario percorso che ha accomunato Iasia cioè l’associazione mondiale delle scuole e le Nazioni Unite. Perché ne sono emersi dei moniti, un documento che si chiama *Standards of excellence*, che dà alcune raccomandazioni e fornisce degli standards che possono essere usati per l’accreditamento o viceversa per l’autoriforma delle istituzioni, per conseguire l’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni attraverso il proprio ammodernamento. La Sspa è l’unica scuola italiana sì, e anzi devo dire che noi dall’anno scorso abbiamo la vicepresidenza mondiale dell’associazione delle scuole. Perché proprio questa ricerca, questa apertura, questa continua fase di trasformazione ci ha, diciamo, conferito un ruolo ed una credibilità tra le altre scuole. Quindi l’aspetto di dinamismo della scuola è importantissimo secondo me in questo momento. Perché ho citato gli *Standards of excellence*? Perché alcuni dei punti fondanti degli *Standards of excellence* sono stati fondamentali, *cum grano salis*, per definire e riorganizzare la Sspa dal punto di vista dei contenuti, dei faculty, dei docenti, della selezione. È facile definire sulla carta questi standard, però poi attuarli significa fare delle piccole rivoluzioni, dei cambiamenti forti, molto forti.

#### 4.

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Riprendendo e allargando il concetto espresso dall’esponente della Sspa, si può affermare che il dinamismo delle scuole pubbliche di formazione è assolutamente importante in questo momento, ma ovviamente non basta. Serve il concorso di tutti i soggetti.

Il decisore politico deve compiere delle scelte precise in campo formativo, come avvenuto in altri paesi, individuando in modo circostanziato gli ambiti su cui intervenire e le azioni da compiere per mettere in moto il cambiamento, senza inseguire sirene, mode passeggere, convenienze contingenti.

Gli stessi dirigenti, per sentirsi classe dirigente sia del settore pubblico sia del paese, devono affrancarsi dal vicino scomodo, la classe politica. L'emancipazione passa per la pretesa che i sistemi di selezione, formazione e valutazione e i loro effetti, siano quanto più possibile trasparenti, equi e rigorosi. Solo dopo aver creato un ambiente sufficientemente "asettico", scevro da influenze esterne, democratico almeno nelle condizioni di partenza, come avviene in altri paesi più che in Italia, ci si potrà iniziare a confrontare veramente sul tema del merito e delle performance dei dirigenti.

## NOTE

1. Per un approfondimento vedi, tra gli altri: L. Saltari, *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, 2009 (in [www.sspa.it](http://www.sspa.it)); E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2003.
2. Per sapere chi ha partecipato alle interviste si veda *infra L'indagine sul campo: nota metodologica*.
3. Sul punto si veda per un approfondimento, tra gli altri, L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, 2009, Il Mulino.
4. Si consideri, ad esempio, che:
  - Nella classifica dei paesi Ocse sul numero di adempimenti per avviare una attività di impresa l'Italia è quintultima (8,5 adempimenti) preceduta da paesi come l'Ungheria, la Turchia e il Messico e seguita solo da Repubblica Ceca, Polonia, Corea e Grecia (Oecd, *Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens*, agosto 2006, p. 25, <http://semplificazione.formez.it>).
  - Nella Relazione annuale della Banca d'Italia presentata all'Assemblea ordinaria, maggio 2008, p. 110, si legge che, secondo l'ultimo Rapporto della Banca mondiale sull'estensione e le modalità della regolamentazione dell'attività produttiva, l'Italia ricopre la cinquantesima posizione su 178 paesi quanto alla presenza di un ambiente normativo che faciliti l'attività di impresa (molto in ritardo rispetto agli altri paesi avanzati). Nella relazione si trovano anche altri indicatori quali: il livello di produzione legislativa in Italia e altri paesi europei (p. 110) e il numero di ricorsi presentati in Cassazione, preposta alle controversie sull'interpretazione delle leggi, in Italia, Francia e Germania (p. 111) ([www.bancaditalia.it/publicazioni](http://www.bancaditalia.it/publicazioni)).
  - Da elaborazioni di Confindustria su dati Unctad (United Nation Conference on Trade and Development), consultabili all'indirizzo [http://confindustria.sardegna.it/uploaded\\_files/allegati/pagine/2040/Forum\\_PAOLAZZI.ppt](http://confindustria.sardegna.it/uploaded_files/allegati/pagine/2040/Forum_PAOLAZZI.ppt), risulta che l'Italia è molto indietro nella classifica dell'attrattività di investimenti diretti esteri (Ide) e ciò è dovuto, secondo la ricerca *Attraction Italy: the opinions of the managers*, curata da Ipsos-Public affairs, 2008, anche alla burocrazia, che è riconosciuta come fattore di criticità dall'88% di manager di imprese straniere attive nel nostro paese coinvolti nell'indagine.
5. Secondo la Relazione annuale della Banca d'Italia presentata all'Assemblea ordinaria, maggio 2008, p. 110, l'Italia ha uno stock di leggi vigenti nettamente superiore a quella di altri paesi (Francia e Germania) e ne approva di nuove a ritmo maggiore ([www.bancaditalia.it/publicazioni](http://www.bancaditalia.it/publicazioni)).

## CONCLUSIONI



# La dirigenza pubblica italiana davanti alle sfide del ventunesimo secolo

di Antonio La Spina

## *Sommario*

1. Le sfide attuali – 2. La specificità del caso italiano – 3. Politicizzazione della dirigenza, fuga dall'amministrazione – 4. La recente riforma Brunetta – 5. La ricerca – 6. I segnali di evoluzione nel medio periodo

### I.

#### LE SFIDE ATTUALI

L'amministrazione pubblica si trova oggi di fronte ad una serie di sfide urgenti e nuove – derivanti dalla globalizzazione, dalle tendenze al decentramento, dalle necessità di confrontarsi con l'economia, dell'approccio emergenziale a certi temi di pubblico interesse – che mettono anche in discussione il suo assetto tradizionale.

La crisi dei mercati finanziari ha fortemente danneggiato l'economia reale. Tanto il momento attuale, quanto le difficoltà preesistenti cui la crisi è andata ad aggiungersi, dovrebbero sollecitare in modo incalzante le autorità e la classe dirigente pubbliche. È naturale, in frangenti del genere, che la politica svolga, se vuole e se sa, un ruolo di indirizzo. Ma all'alta dirigenza spetterebbe il compito di istruire e sostanziare le indicazioni della politica, anche proponendo diverse opzioni di intervento. Vista la severità della crisi, allora, i dirigenti pubblici (sebbene con differenze dipendenti ad esempio dai livelli di governo, dalla materia trattata dai loro uffici, e così via) avrebbero dovuto misurarsi con essa, fornendo le risposte che venivano loro richieste, anticipando le questioni, proponendo stimoli e ipotesi di soluzione ai decisori finali, a parte la predisposizione di interventi di tipo straordinario.

In effetti, però, se guardiamo alle trasformazioni che pure vi sono state nei sistemi amministrativi dei paesi a economia avanzata, si rileva come tali modelli si siano sì riconfigurati, ma soprattutto per effetto dei cambiamenti legati da una parte ai processi di internazionalizzazione e dall'altro ai processi di decentramento (quando non di tendenza al federalismo) che hanno investito gli assetti politico-amministrativi dei principali contesti democratici occidentali. Più che alle conseguenze della recente crisi dei mercati finanziari, che poco sembra aver inciso sulle modalità d'azione amministrativa, il management pubblico è chiamato a rispondere a questioni di ampio respiro riguardanti soprattutto la sfera delle relazioni tra le istituzioni dei diversi livelli territoriali. Si tratta

di processi di lungo andare che hanno avuto inizio ormai più di venti anni fa, ma il cui impatto continua a farsi sentire ancora più in futuro in un sistema realmente *multilevel* (si veda il capitolo di Carboni, in questo volume).

D'altro canto, il verificarsi sempre più frequente di eventi eccezionali e imprevisi ha messo in luce una difficoltà generalizzata, seppure secondo gradi diversi, dei sistemi amministrativi contemporanei nel fronteggiare situazioni di crisi. Questa in parte dipende dalla novità e dalla gravità di detti eventi, ma in parte anche da "difetti di costruzione" intrinseci alle amministrazioni, che le rendono insufficientemente reattive. Si pensi a certe calamità naturali (come l'uragano che ha colpito New Orleans), agli attacchi del terrorismo internazionale, alla gestione dei conseguenti interventi militari, ai problemi dell'approvvigionamento energetico e ai rischi di black out, all'andamento della produzione e dei prezzi dei beni di prima necessità (come gli alimenti), ai flussi migratori, alle malattie infettive e all'allarme connesso alla loro definizione come pandemie, alla circolazione e agli effetti delle nuove tecnologie, alla criminalità transnazionale, oltre ovviamente alla crisi dei mercati finanziari dovuta all'abuso di prodotti derivati. Fenomeni del genere, pur diversissimi tra loro, hanno qualcosa in comune: essi hanno luogo in una realtà di elevata e stretta interdipendenza *tra paesi* così come *tra settori di policy*. Ad esempio, quello che fanno o non fanno certi paesi in campo ambientale altera il clima a livello mondiale e rende più probabili e intensi certi tipi di catastrofe naturale. Ambedue effetti che travalicano i confini nazionali. Lo stesso vale per il controllo delle fonti energetiche, della produzione alimentare, dei flussi migratori, delle transazioni finanziarie, delle organizzazioni terroristiche e in genere criminali, e così via. Inoltre, settori di policy apparentemente distanti tra loro risultano in concreto sempre più intrecciati. Ad esempio, nei rapporti tra Stati Uniti e Cina il fatto che il debito pubblico Usa sia in larga parte in mani cinesi non può non condizionare pesantemente la politica estera o la politica ambientale.

Di fronte a tali emergenze e interdipendenze le burocrazie pubbliche, sia pure rinnovate, ma pur sempre concepite avendo di mira la gestione dei problemi dello Stato-nazione, si sono mostrate poco adeguate. Le recenti riforme di taglio manageriale, nel tentativo di modificare le competenze dei dirigenti e adattare alle nuove sfide del XXI secolo, non hanno ancora conseguito un pieno successo.

L'approccio statunitense prevede organismi burocratici federali largamente autonomi (le *executive branch agencies* come la Environmental Protection Agency, la Food and Drugs Administration, e così via), la cui guida viene affidata dal presidente a cosiddetti "zar", specialisti della materia, di norma prelevati all'esterno (si hanno poi le *independent regulatory commissions*, i cui vertici sono di norma nominati dal presidente e confermati dal Senato). L'alta amministrazione, dunque, qui in alcuni casi assai salienti non è composta da burocrati, il che in linea teorica dovrebbe renderla più pronta a misurarsi con il cambiamento, così come ad affrontare eventi imprevedibili. Per altro verso, proprio negli Usa si sono verificate alcune delle emergenze di cui sopra (da certe calamità naturali a casi come quelli di Enron e Madoff, dalla gestione dell'intervento in Iraq alla recente crisi derivante dall'eccesso di prodotti finanziari "tossici"), che non solo non sono state previste, ma in certi casi sono state addirittura favorite dall'orientamento lassista che ha caratterizzato la presidenza di George W. Bush.

L'Unione europea, dal canto suo, com'è noto a oggi non è strutturalmente capace di parlare con una sola voce. È dunque più al livello degli stati membri che bisogna porre la questione dell'adeguatezza alle emergenze del nuovo millennio. E qui vale pienamente quanto si diceva prima: un'alta amministrazione creata per gestire lo Stato-nazione è per sua natura impreparata a misurarsi con interdipendenze globali.

Veniamo al caso italiano. Qui le conseguenze della crisi dei mercati finanziari originata negli Usa sono state meno devastanti che altrove. È anche vero, però, che tale crisi è andata a incidere su un sistema produttivo che si trovava già in difficoltà, se non in declino, quindi bisognoso di essere ripensato per reggere la competizione globale. Tale ripensamento dovrebbe riguardare sia la grande industria del Nord, sia i distretti e le piccole imprese della "terza Italia", sia ovviamente alcune delle Regioni meridionali, finora incapaci di generare uno sviluppo autonomo, sorrette da flussi di denaro pubblico peraltro via via decurtati.

A fronte di ciò, la dirigenza pubblica italiana così come siamo stati abituati a conoscerla, per ragioni anagrafiche, di formazione e di sistema di incentivi si è caratterizzata per un atteggiamento legalista, poco incline a valorizzare la capacità di ottenere risultati, essenzialmente attento alla legittimità formale degli atti e alle proprie prospettive di carriera. I rari esperimenti volti importare approcci diversi sono andati incontro al fallimento. D'altra parte, si sono spesso praticate anche soluzioni *ad hoc* di natura emergenziale. Se questa fosse ancora la condizione della nostra pubblica amministrazione, si potrebbe concludere che, ad una visione d'insieme, la dirigenza pubblica italiana vada dipinta come insensibile alla crisi, per la stessa ragione per cui essa è refrattaria all'innovazione e più specificamente ad assumersi, per la parte che le compete, il ruolo di élite che si ponga alla guida dei cambiamenti di cui il paese ha bisogno.

Ma la dirigenza pubblica del 2010 non è la stessa degli anni '80 dello scorso secolo. Vede al proprio interno anche soggetti giovani, parte dei quali selezionati e formati attraverso i corsi-concorsi. Ha inoltre assorbito numerosi esterni. Vive in una lunga fase di transizione verso il federalismo, ove già adesso competenze cruciali riguardanti l'attività economica sono state traslate verso il basso, sia pure attraverso processi ancora poco chiari e incisivi. Si potrebbe quindi sperare in un dinamismo e in una sensibilità diversi da quelli che hanno caratterizzato i "vecchi" alti burocrati. La dirigenza pubblica italiana nel complesso non è del tutto insensibile alle sfide che vengono dall'ambiente esterno, ivi compresa la crisi. Tuttavia, tale sensibilità, quando la si riscontra, tenderà ad essere selettiva, reattiva, emergenziale, in definitiva insufficiente, e ciò anche in conseguenza di alcune delle riforme avutesi in materia di pubblica amministrazione.

## 2.

### LA SPECIFICITÀ DEL CASO ITALIANO

Il personale delle amministrazioni italiane<sup>1</sup> deriva da percorsi differenti: il trasferimento da altre amministrazioni a seguito del decentramento o per soppressione delle amministrazioni d'origine; la stabilizzazione di rapporti precari (a partire dalla legge sull'occupazione giovanile del 1977); il pubblico concorso; l'attivazione di rapporti contrattuali con esterni. È intuitivo che sia la stabilizzazione sia il trasferimento da enti in cui di norma si faceva

tutt'altro rispetto ai compiti da svolgere nell'amministrazione d'arrivo (due percorsi che pure quantitativamente hanno avuto un peso ingente nel reclutamento) siano costitutivamente inadatti a selezionare risorse umane di qualità, specie se devono assumere compiti dirigenziali. Sono stati notati, al riguardo, diversi squilibri: anagrafico (l'età media è molto elevata: 47 anni nel 2007); geografico (le amministrazioni centrali hanno una sovrabbondanza di personale a danno di quelle periferiche, regionali e locali; nelle Regioni del Sud vi è molto più personale pubblico tanto rispetto ai residenti, quanto rispetto agli occupati); nel reclutamento (con riferimento alle stabilizzazioni di cui si è detto); nelle retribuzioni (che crescono di più di quelle del settore privato, senza alcune selettività volta a ricompensare il merito); nella qualificazione del personale (Torchia, 2009a, pp. 279 ss.).

Va poi notato come vi sia spesso uno iato tra la denominazione di dirigente e l'effettivo svolgimento di compiti dirigenziali. Vi sono moltissimi dirigenti semplici che detengono la qualifica, ma di fatto dirigono solo se stessi, ovvero "uffici" di dimensioni minime, magari creati per giustificare l'attribuzione delle funzioni. Così come vi sono dirigenti generali che, una volta terminato l'incarico, restano a disposizione e/o vengono dedicati ad attività di studio, anche adesso conseguendo una retribuzione dirigenziale senza svolgere le corrispondenti mansioni.

Tornando all'immissione per concorso, va ricordato che già nel 1972 era stato istituito il "corso di reclutamento" quale canale di accesso alla dirigenza gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Con il d.lgs. 29/1993 si ebbe poi un'istituzione del corso concorso, ispirato, come già si diceva, a esperienze straniere quali quella dell'Ena (l'idea secondo cui una formazione di successo fosse preconditione del reclutamento fu poi ribaltata nel 1999, e per poi tornare all'impostazione originaria nel 2002). Attraverso un impegnativo iter formativo, si intendeva formare dirigenti pubblici più orientati al *problem solving* che alla gestione di norme e procedure<sup>2</sup>. D'altro canto, le prove d'accesso favorivano i portatori di una formazione giuridica (Sgroi, 2002). Attraverso tale via sono stati immessi nelle amministrazioni dirigenti relativamente giovani e motivati. Si tratta di un'esperienza da perfezionare e di impatto limitato, ma importante. Un passo, sebbene incompleto, nella direzione del public management.

Gli anni '90 dello scorso secolo si sono caratterizzati per un ampio e organico sforzo riformatore, in gran parte legato al nome di Franco Bassanini. Semplificazione, decentramento, maggiore efficienza ed efficacia della macchina amministrativa, collegamento alle esperienze più avanzate di nuovo management pubblico e valutazione dell'impatto delle politiche sono alcuni dei filoni caratteristici di questa fase.

Nel 1998 è stato introdotto il cosiddetto *spoils system*, poi confermato nel 2002 con alcune varianti peggiorative, ottenendone una versione all'italiana che presenta tratti di originalità. Sono stati previsti, tra l'altro, incarichi a tempo determinato, di durata spesso esigua; la cessazione degli incarichi relativi alle posizioni di più alto livello con l'entrata in carica di un nuovo governo; la possibilità di nominare esterni all'amministrazione. Tale sistema (oltre a violare svariati principi costituzionali, tra cui quello dell'imparzialità), con l'offrire alla dirigenza un significativo incremento retributivo ne peggiora sensibilmente la qualità, così come peggiora la qualità della sua azione. Pur essendo stato proclamato in precedenza con grande enfasi (ad esempio nel già citato d.lgs. 29/1993) il principio della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, l'ingerenza del

ceto politico nella gestione fatta uscire ufficialmente dalla porta è rientrata prepotentemente dalla finestra, vista la condizione di perpetua dipendenza della dirigenza dall'eventualità di non rinnovo o rimozione (e non necessariamente in correlazione ad eventuali lacune di rendimento). La breve durata degli incarichi, spesso inferiore a quella dei mandati elettorali, impedisce una programmazione strategica e vulnera l'autonomia di giudizio dei dirigenti. Il ricorso ad esterni, come diciamo meglio appresso, ha talora consentito l'immissione di dirigenti di elevata qualità, ma assai spesso ha premiato, anziché la competenza e l'esperienza, altri tipi di requisiti. Nel complesso, questa particolare riforma amministrativa è stata tale da compromettere il faticoso cammino di modernizzazione intrapreso nell'amministrazione italiana. La politica ha apparentemente rinunciato alla gestione diretta dell'attività amministrativa, ma ha in effetti acquisito una salda gestione delle persone, in particolare quelle dei dirigenti.

Al livello delle amministrazioni locali, poi, lo *spoils system* viene applicato sia ai dirigenti sia, in sostanza, alla figura del segretario, che è funzionario del ministero dell'interno, ma deve avere il gradimento del sindaco. Anche a seguito dell'abolizione dei controlli, si è complessivamente abbassata la qualità della dirigenza e della sua azione.

Manca una rilevazione a tappeto sui *curricula* dei soggetti beneficiari di tali incarichi ai vari livelli di governo. Essendo assente una valutazione preventiva o comunque indipendente dei requisiti, ed essendo viceversa presente un forte incentivo a far valere "qualità" importanti dal punto di vista del ceto politico che conferisce le nomine (quali sintonia con il medesimo schieramento politico e prontezza a sintonizzarsi con i propri danti causa), si può prevedere che proprio queste peseranno nella scelta di molti dirigenti provenienti dall'esterno.

La pervasività dello *spoils system* è tale da raggiungere anche ambiti che sembrerebbero ad esso rigorosamente sottratti. Ad esempio, il difensore civico, a suo tempo introdotto sull'esempio dell'*ombudsman* scandinavo, dovrebbe godere di una condizione di indipendenza tale da consentirgli di mettere sotto osservazione ed eventualmente criticare l'operato dell'amministrazione su cui egli vigila. Di fatto, essendo nominato dalla maggioranza in carica, il suo destino, ed in particolare le sue possibilità di riconferma, dipenderanno crucialmente dal suo essersi comportato "bene" nei confronti di coloro su cui dovrebbe essere libero di dire la sua. In definitiva, il difensore civico più adatto in questa lotta per la sopravvivenza potrebbe essere proprio quello che *non* fa ciò che sarebbe chiamato a fare. È peraltro recentissima la previsione delle soppressione di tale figura, nell'ambito del taglio delle "poltrone" inutili degli enti locali. Un caso recente ha riguardato un'altra figura, che anch'essa dovrebbe vedersi riconosciuta una condizione di relativa indipendenza: la Consigliera nazionale di parità, che è stata revocata dai ministri del Lavoro e delle Pari opportunità, per non aver agito "in sintonia con gli indirizzi politici del governo in carica" (Corazza, Mattarella, 2009; Tubertini, 2009).

Se poi si guarda alle autorità amministrative indipendenti, cioè ad organismi che hanno in sé una forte carica innovativa e sono chiamati a svolgere compiti delicatissimi proprio nella regolazione di quei mercati il cui cattivo funzionamento ha dato luogo alle crisi, riscontriamo tendenze tra loro contraddittorie. Per un verso, infatti, a seguito dei compiti che assegna loro il diritto comunitario, della creazione di reti di regolatori europei e anche in risposta a crisi come quella del risparmio gestito scoppiata con il crac della

Parmalat, le autorità indipendenti, in genere mal digerite nel contesto italiano, si vanno consolidando, e si va quindi rafforzando anche la loro dirigenza interna, in genere costituita da personale di qualità relativamente elevata (La Spina, Cavatorto, 2008). Per altro verso, nella nomina dei vertici delle autorità i requisiti dell'indipendenza e della competenza specifica risultano spesso calpestati senza alcun ritegno.

Ad una visione d'insieme, in Italia una larga parte della dirigenza pubblica non è classe dirigente perché non decide e non dirige. Anche limitandosi ai dirigenti di livello più elevato, le pur molteplici e bene intenzionate riforme amministrative non hanno prodotto i miglioramenti auspicati. Il corso concorso è stato una novità significativa, ma incompiuta e di impatto limitato. Lo *spoils system* all'italiana ha avuto e continua ad avere effetti perniciosi. Il bisogno di una valutazione meritocratica, nonché quello di più competenza e indipendenza, sono stati spesso mortificati.

### 3.

#### POLITICIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA, FUGA DALL'AMMINISTRAZIONE

Una delle conseguenze dello *spoils system* è che il management pubblico (sia che si tratti di interni costantemente a rischio rimozione, sia che si tratti di esterni) diventa estremamente attento alle esigenze del vertice politico, che acquisiranno priorità e verranno trattate cercando, nei limiti del possibile, di soddisfare le varie domande sociali di cui tale vertice è destinatario. Un management pubblico "politizzato", o per meglio dire "sintonizzato" sulla lunghezza d'onda delle priorità dei politici danti causa, ragionerà avendo in mente criteri quali il consenso e la visibilità, l'effetto annuncio. Sarà più incline a reagire a eventi critici, a selezionare risposte rapide, tali da consentire di affermare che si sta facendo qualcosa. Più sensibile alla logica dell'emergenza, dell'eccezionalità, del breve termine.

Se vi è una crisi, questa genera una domanda di interventi che la tamponino. Essa va gestita, certo, ma al contempo sarebbe richiesta un'analisi delle cause che l'hanno resa possibile, che a propria volta potrebbe dar luogo a interventi impopolari, o comunque dolorosi per qualche categoria sociale: ad esempio tagli di spesa pubblica, regole più stringenti per certi operatori economici, liberalizzazioni. La logica dell'emergenza, invece, giustifica talvolta anche nuove spese per interventi temporanei, presentati come indifferibili.

Finora a emergenze quali calamità naturali o gravi difficoltà nella gestione di servizi o problemi pubblici (in campi come quelli dell'acqua, dei rifiuti, del traffico) si è spesso reagito, nel nostro paese, nominando commissari dei politici (sindaci, presidenti di Regione) i quali avevano certo tutto l'interesse ad apparire protagonisti della soluzione di criticità che allarmavano la popolazione, ma al contempo (nel silenzio o con la collaborazione del management pubblico) non potevano non vedere nella gestione dell'emergenza un'appetibile opportunità di distribuzione di risorse. Il caso della gestione dei rifiuti, specie in alcune realtà meridionali, è emblematico. L'emergenza gestita dal ceto politico ha generato un sistema fatto spesso di sprechi, inefficienze, incapacità di fronteggiare l'emergenza stessa. Tra l'altro, sono state edificate nuove entità amministrative, quali quelle quasi ironicamente definite "Ambiti territoriali ottimali", nonché nuove clientele e posizioni di rendita, che in definitiva hanno aggravato il problema anziché risolverlo.

Quando la gravità di un'emergenza arriva al punto di sembrare non più trattabile dai "commissari-politici" di cui sopra, e anche l'opinione pubblica si rende finalmente conto che certe cure sono state peggiori del male, si fa ricorso ad interventi emergenziali di altro tipo, avviati dall'alto con il massimo della visibilità. In Campania contro l'emergenza-rifiuti (generata da anni di gestione a dir poco miope delle risorse e degli strumenti di *policy*), in Abruzzo nel dopo terremoto (i cui danni a loro volta dipendono da anni di gestione allegra e anch'essa miope del territorio), altrove quando se ne presenterà l'occasione, si è mostrata sensibilità ai problemi delle popolazioni coinvolte, pronta capacità di ottenere risultati tangibili, ma non si sono poste le premesse affinché emergenze del genere in futuro non si ripresentino, o si ripresentino con minore probabilità.

Anche tenendo da parte i risvolti che hanno maggiormente destato l'interesse della magistratura e dell'opinione pubblica, con riferimento alla sola gestione amministrativa dell'emergenza sono venute alla luce una serie di prassi, tra cui la qualificazione come "grandi eventi" di manifestazioni disparate (come regate, gare ciclistiche, beatificazioni, convegni), che ha condotto per un verso all'assegnazione di compensi aggiuntivi ai "soggetti attuatori" che li hanno gestiti (in genere commissari) e per altro verso alla possibilità di far ricorso a trattative private, gare velocizzate, procedure di assegnazione esentate da controlli. Inoltre, il dipartimento della Protezione civile è uso effettuare assunzioni a centinaia per chiamata diretta. Vi è, infine, una evidente e stretta sintonia con il vertice dell'esecutivo.

Si assiste, in definitiva, ad una tendenza, sia pur internamente disomogenea nelle soluzioni concretamente perseguite, alla creazione di un'amministrazione dell'emergenza che sostituisca quella ordinaria. E ciò avviene ai vari livelli di governo.

Peraltro, si sono sviluppate entità formalmente privatistiche ma a capitale totalmente o largamente pubblico, i cui vertici sono nominati da soggetti pubblici, che costituiscono un modello organizzativo utilizzabile tanto nella gestione dei servizi di pubblica utilità ufficialmente privatizzata quanto in quella delle emergenze. Ciò è avvenuto al livello nazionale con la creazione di Società per azioni come Difesa servizi Spa, Patrimonio Spa, Infrastrutture Spa, vale a dire la creazione di involucri formalmente privati che svolgono funzioni pubbliche con denaro pubblico, sottraendosi così a vincoli procedurali e a controlli. Il fenomeno è poi presente in modo massiccio al livello locale (Oliveri, 2009), ove presto vedremo anche le prime applicazioni del "federalismo demaniale", cioè della gestione dei beni demaniali trasferiti agli enti locali. In tutti questi casi si ha una "ritirata" del settore pubblico solo apparente, mentre ciò che viene effettivamente eliminato è il ruolo della dirigenza pubblica, insieme alle procedure tipiche delle amministrazioni pubbliche (ad esempio in tema di appalti e assunzioni) e i controlli.

In genere, la svolta in direzione del federalismo ha comportato – seppur con varie contraddizioni – uno spostamento verso il basso di molte delle competenze coinvolte in materia di emergenze e crisi. La gestione del quotidiano è ormai affare dei ceti politici e dei dirigenti pubblici regionali o comunali, i quali fronteggiano anche le prime domande sociali derivanti dalla crisi (stabilimenti a rischio di chiusura, crisi occupazionali, problemi nel reperimento di capitali, attrattività dei territori).

Le amministrazioni pubbliche meridionali, in particolare, si caratterizzano, come è noto, per il loro scarso rendimento e per la loro carente capacità progettuale (che spesso fa sì che si perdano o siano impiegate assai male opportunità quali quelle derivanti dalle politiche comunitarie). Le decisioni progettuali e la gestione delle risorse dovrebbero far capo a dirigenti dotati di una visione d'insieme, di elevata professionalità e di una strategia nella finalizzazione dei fondi a utilizzi realmente produttivi. Ad esempio, con riguardo ai vari dirigenti operanti in ambiti che hanno rilievo per le attività produttive, sarebbe auspicabile indicare, tra i risultati di gestione, l'effettiva attrazione di investimenti esterni, l'effettivo aumento del Pil e delle esportazioni, l'effettiva creazione di occupazione da parte dei privati, l'effettivo insediamento di nuove attività produttive, e così via. Mentre, quando va bene, si fa soltanto riferimento all'aver speso in qualunque modo i fondi assegnati.

Non è casuale che, dopo decenni di esaltazione delle virtù dello sviluppo locale ed "endogeno", si cominci adesso comprensibilmente a riparlare di forme di intervento "speciali", sovragionali, attraverso organismi ufficialmente "tecnici", come una nuova "Cassa per il Mezzogiorno" (adombrata in alcuni interventi del ministro dell'economia Tremonti) o una Banca del sud, così come ufficialmente "tecnici" sono stati gli interventi dall'alto sui rifiuti e dopo le calamità naturali. Anche in questo campo, peraltro, non è soltanto di interventi emergenziali che vi è bisogno, bensì anche di una capacità di leggere e rimuovere le cause del sottosviluppo (che a loro volta in buona parte si annidano in politiche pubbliche sbagliate e in apparati pubblici elefantiaci). In tale sforzo la dirigenza potrebbe essere chiamata in causa. Se tuttavia si pone l'accento sulla necessità di organismi "eccezionali", più o meno implicitamente si dice anche che ai vari livelli di governo, e in particolar modo se si tratta di Regioni meridionali e di dipartimenti centrali dedicati, la pubblica amministrazione così com'è (ivi compresa la sua dirigenza) è inadatta alla promozione dello sviluppo.

All'odierna recessione derivante dalla crisi dei mercati finanziari si poteva rispondere accelerando la realizzazione di programmi di spesa (ad esempio nel campo delle opere pubbliche), o ancor più specificamente la liquidazione delle somme di cui i privati sono creditori verso le amministrazioni pubbliche, e rendendo più stringente la vigilanza sui movimenti finanziari. Alcuni paesi hanno scelto queste strade. Da noi si è in effetti voluta velocizzare la realizzazione di certe "opere strategiche" in funzione "anticrisi" (Amorosino, 2009), affidandone la realizzazione urgente a commissari. Ci si è poi soprattutto concentrati, sempre in una logica emergenziale, sugli interventi di garanzia a favore del sistema bancario, gestiti, previa istanza delle banche interessate, dal Dipartimento del tesoro sulla base di istruttorie effettuate dalla Banca d'Italia (Napolitano, 2008, 2009). È stato anche previsto l'intervento dei prefetti, i quali sono stati chiamati a istituire Osservatori speciali per fornire al Ministro dell'economia e delle finanze i dati sull'andamento dei finanziamenti a favore del rilancio dell'economia (Torchia, 2009b).

Vi è, in definitiva, una reattività alle emergenze e alla crisi, in cui la dirigenza delle pubbliche amministrazioni è evocata talora come collaboratrice del mutamento, talaltra, più o meno espressamente, come elemento di resistenza e intralcio. Nei fortunati libri di Rizzo e Stella, ad esempio, sembra sia la seconda immagine della burocrazia pubblica a prevalere.

La legge delega n. 15/2009, più nota come “riforma Brunetta”, intende portare a compimento il processo di riforma della dirigenza pubblica. Tra i suoi obiettivi vanno ricordati almeno l'utilizzo dei sistemi di valutazione del personale e delle strutture amministrative (finora rimasti spesso sulla carta), la valorizzazione del merito attraverso meccanismi premiali, la realizzazione di un sistema appropriato di responsabilità dei dipendenti pubblici.

La valutazione del personale, in particolare, secondo la legge delega va affidata a organismi dotati di elevata professionalità e piena indipendenza, nel rispetto delle metodologie e degli *standard* definiti da un'istanza centrale anch'essa indipendente. Essa prevede poi che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, mentre gli accessi dall'esterno potrebbero aver luogo anche tramite corso-concorso bandito dalla Sspa. La valutazione del personale è ancorata a quella delle strutture. È stata posta l'enfasi sulle rilevazioni della qualità percepita da parte degli utenti (*customer satisfaction*). Vengono promosse la trasparenza e la comparabilità, anche attraverso confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, cui parteciperanno associazioni di consumatori e utenti, esperti, organi d'informazione.

In effetti, la dirigenza dovrebbe essere valutata anche sulla base di rilevazioni sistematiche e approfondite del gradimento dei vari tipi di utenza (da strutturare e gestire, ovviamente, facendo leva su metodi condivisi e soggetti che non dipendano dagli stessi dirigenti da valutare, il che rinvia alla necessità di un organismo in posizione di indipendenza). Si potrebbe poi utilizzare in via ordinaria il metodo del *benchmarking*, facendo riferimento non ai casi di eccellenza, bensì ai valori risultanti dalla media dei rendimenti delle varie amministrazioni. Si tratta dunque di ascoltare gli utenti tramite appropriate procedure di consultazione. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero essere in grado di rilevare la qualità delle proprie prestazioni, secondo standard prestabiliti e certificati, espressi nelle carte dei servizi. A tale scopo, esse devono dotarsi di “sensori” dei bisogni sociali, di dati e rilevazioni empiriche sul loro effettivo rendimento, e in genere della capacità di orientare le politiche pubbliche nella direzione del miglior soddisfacimento possibile dei bisogni essenziali della popolazione.

La formulazione degli obiettivi e la valutazione del loro raggiungimento andrebbero affidate a terze parti indipendenti (anziché in concreto agli stessi interessati, come spesso di fatto avviene), così da avviare o rafforzare forme di responsabilizzazione dei funzionari e una effettiva pressione per il raggiungimento dei risultati. Un'autorità di valutazione posta in condizione di autentica indipendenza dovrebbe per un verso redigere i contratti dei dirigenti nelle parti relative alla specificazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato, e per altro verso segnalare le inadempienze e in genere le carenze rispetto agli obiettivi assegnati. Una autorità indipendente per la valutazione era stata in effetti a suo tempo proposta da Pietro Ichino e Bernardo Mattarella.

Il decreto legislativo attuativo n. 150/2009 si concentra, tra l'altro, sulla misurazione, valutazione e trasparenza del rendimento (o performance), nonché sulla valo-

rizzazione del merito. Viene previsto un ciclo generale di gestione della performance cui le amministrazioni dovranno attenersi tenendone al corrente un organismo centrale, la Commissione per la valutazione, l'indipendenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Vengono poi istituite (per impedire che i premi vengano spalmati in parti pressoché uguali tra tutti o quasi tutti i dipendenti, come finora si è fatto), tre fasce di merito, sicché (salve certe deroghe) non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà ottenere il massimo del premio, non più della metà potrà ottenerlo in misura non eccedente la metà del massimo, mentre ai lavoratori meno meritevoli, collocati nella fascia di merito bassa, non sarà corrisposto alcun incentivo. Il dirigente è responsabile per omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane a lui assegnate e sull'efficienza della struttura. È stato poi disposto, coerentemente con la legge delega, che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia avvenga per concorso pubblico per titoli ed esami, per almeno la metà dei posti che si rendono disponibili, attraverso un percorso che include un periodo di formazione presso uno Stato dell'Unione europea o un organismo comunitario o internazionale. La restante parte può essere coperta, nei casi in cui siano richieste esperienze specifiche e professionalità peculiari, tramite contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni e per concorso pubblico.

Nelle intenzioni dichiarate, ci si è voluti inserire in una tendenza, che caratterizza altri paesi Ocse quali Regno Unito, Spagna, Portogallo, Francia e Canada (si vedano il capitolo di Carboni e quello di Falletta, in questo volume), volta a rendere centrali i bisogni del cittadino. Anche in tali paesi, infatti, si riconosce, con varie accentuazioni e differenze, un orientamento comune a enfatizzare la valutazione, una premialità selettiva, il punto di vista dell'utenza (attraverso la *customer satisfaction*), la trasparenza, la ridefinizione dei diritti e doveri dei dipendenti pubblici. Inoltre, è riconosciuta l'esigenza di dar vita a un soggetto centrale che "garantisca" e accompagni l'attuazione della riforma.

Alcune delle soluzioni cui si è qui accennato velocemente sembrano denotare l'intento di essere incisivi. A parte quanto è stato più amplificato attraverso l'informazione giornalistica (vale a dire i controlli su assenze e malattie, i tornelli, le sanzioni, la caccia ai "fannulloni"), vanno guardate con attenzione, tra le tante, le delicate e in qualche punto velleitarie disposizioni che trasformano i sistemi di controllo da "manageriali" e consultivi in repressivi (con tanto di obblighi di denuncia e adesione ad un approccio "ispettivo"; Grandis, 2010); quelle sugli avanzamenti di carriera e sulle classi di merito, che vorrebbero "costringere" le amministrazioni a scegliere chi merita di più, chi merita un po' meno e chi non merita affatto un incentivo (con il rischio di commettere ingiustizie; Cimino, 2010); quelle che prevedono un notevole aggravio organizzativo, attraverso la (opportuna) valutazione indipendente della performance, che però dovrebbe avvenire a costo zero; quelle che introducono nuove ipotesi di responsabilità disciplinare (Mattarella, 2010); quelle che di fatto vietano di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti in assenza di un appropriato sistema di valutazione, che dovrebbe essere a sua volta "validato" dalla predetta Commissione. Quest'ultima diviene così la chiave di volta del sistema.

Riprendo qui alcune delle risultanze della nostra rilevazione, esposte in forma estesa nei capitoli precedenti (Antonelli, Punzo e Zennaro, Barbeta e Carboni, Tiscini e Martiniello). Quanto alle competenze manageriali, la gran parte degli intervistati (alcuni dei quali peraltro sono usciti dal corso-concorso della Sspa, e/o hanno al proprio attivo dottorati di ricerca, master o altri corsi di alta formazione) hanno dichiarato di essersi “istruiti” praticamente da soli, sul campo. D’altro canto, chi è passato dal corso-concorso ne dà una valutazione nel complesso positiva. Da alcuni vengono visti con favore e speranza i dirigenti giovani (contrapposti a quelli anziani e tradizionalisti), così come quelli a contratto immessi dall’esterno. Di questi ultimi, d’altro canto, vi è chi sottolinea la frequente mancanza di preparazione, il reclutamento attraverso canali preferenziali di tipo politico/clientelare, l’esaltazione di doti quali la “affidabilità”. Anche nella selezione degli esterni, dunque, andrebbero affermati certi requisiti minimi (alquanto elevati) che i papabili dovrebbero possedere. Non è emersa una netta percezione di quelle che dovrebbero essere le competenze del manager pubblico. Della formazione sono stati sottolineati l’episodicità, l’autoreferenzialità (le strutture formative continuano a riproporre ciò che credono di saper fare, più che ciò che veramente servirebbe), il complessivo scarso rendimento.

Sul tema del merito si sono sentite posizioni diversificate. Per alcuni è meritevole il dirigente che svolge in maniera diligente il proprio lavoro e dimostra di aver raggiunto gli obiettivi che gli sono stati assegnati. Per altri, invece, è meritevole chi sa lavorare in modo efficiente, innovare, gestire le risorse umane, perseguire gli interessi generali. I dirigenti che si collocano in questo secondo gruppo considerano l’attuale impostazione del sistema di valutazione della dirigenza, e quindi del merito, troppo strutturato e rigido, lamentando che gli obiettivi, così come enunciati negli attuali sistemi di valutazione, non rispondono veramente al criterio di merito. Inoltre, soprattutto in assenza di un impatto diretto sul servizio o di un contatto con l’utenza, ovvero quando l’attività svolta dagli intervistati è relativa a processi interni dell’amministrazione di riferimento (es. attività pre-legislativa, ufficio bilancio, ecc.), risulta fuorviante valutare il lavoro effettivamente svolto ed il merito del dirigente con indicatori meramente quantitativi. Ancora, viene rilevato che ben difficilmente gli incentivi erogati sono diversificati secondo dislivelli di merito. Si tende a dare poco a tutti. La valutazione si riduce così ad una formalità da espletare periodicamente, ma che non deve intaccare gli equilibri interni dell’amministrazione, sicché l’improduttività di alcuni non deve emergere come problema. In definitiva, dalla ricerca emerge che la maggioranza degli intervistati ritiene che il merito sia per niente o poco presente nelle rispettive amministrazioni. Alcuni osservano però che caso mai può esistere un riconoscimento del merito nel lungo termine, dovuto possibilmente al consolidarsi del rapporto ed al prevalere dell’elemento fiduciario, che si sostituisce a quello di valutazione.

Quanto al modo in cui la dirigenza percepisce se stessa, è stata evidenziata la mancanza di una vera e propria separazione tra politica e dirigenza. Alcuni intervistati hanno notato come attraverso lo *spoils system* la politica utilizzi i manager pubblici

apicali per incidere sulle scelte dell'intero apparato dirigenziale, il che inibisce l'autonomia decisionale dirigenziale anche nelle scelte di carattere amministrativo. Molti vivono l'attribuzione dei poteri del privato datore di lavoro come un riconoscimento puramente formale cui non segue una sostanziale autonomia della sfera decisionale e gestionale del dirigente. L'idea del dirigente-manager viene quindi vissuta come grottesca e ingannevole.

## 6.

## I SEGNALI DI EVOLUZIONE NEL MEDIO PERIODO

L'alta amministrazione così com'è stata finora è poco adatta – come ho già osservato nel primo paragrafo – a far fronte a problemi derivanti da interdipendenze nuove e globalizzate. D'altro canto, questi sono spesso *generati* da politiche pubbliche erranee, miopi, orientate soltanto al breve termine, determinate da esigenze di consenso o da paraocchi ideologici. L'alta amministrazione dovrebbe possedere gli strumenti per *anticipare* e *prevenire* le emergenze, più ancora di quelli che servono per gestirle come si può quando si verificano. Le spetta un ruolo *proattivo*, più che *reattivo*. Deve ovviamente servire il governo in carica, ma anche saper essere portatrice di un punto di vista più ampio, di lungo periodo, ancorato all'interesse generale.

Se si punta a un'amministrazione moderna e rispondente alle esigenze dei cittadini, la chiave di volta è ovviamente l'affermazione della responsabilità e della qualificazione dei dirigenti. Una formazione adeguata è una leva fondamentale di cambiamento. Un documento di Confindustria nazionale, ad esempio (si tratta del *Decalogo sulla semplificazione*, del 2004), richiede, sul modello statunitense, la massima estensione possibile della «definizione delle competenze dei funzionari pubblici ed in specie dei dirigenti [...]. Occorre cioè facultizzare il dirigente al più ampio spettro di iniziative, valorizzarne l'autonomia ed esaltarne la capacità di operare scelte, e dunque in ultima analisi di esercitare nel modo più pieno e consapevole la discrezionalità, completando così la riforma amministrativa avviata nel 1993 con la separazione di competenze dirigenziali e livello politico».

Alcuni recenti provvedimenti (come la legge 15/2009 e il d.lgs. 150/2009, già richiamati) contengono innovazioni che vorrebbero incidere in senso meritocratico, anzitutto elevando e rendendo trasparente la performance dei dirigenti pubblici. D'altro canto, una socializzazione comune sarebbe il presupposto della loro trasformazione in una classe dirigente nel senso più proprio del termine, capace di elaborare strategie per il sistema-paese. Pur sottolineandosi, in tali provvedimenti, le esigenze di un'appropriata formazione, anche all'estero, in definitiva non si prende posizione sulle questioni di fondo relative al rapporto tra formazione, selezione e consolidamento di una élite amministrativa come soggetto collettivo autoconsapevole, e si pone l'enfasi più sui comportamenti che sulla formazione. Inoltre, le disposizioni della legge-delega in tema di dirigenza (che parlavano di incompatibilità con precedenti incarichi politici e sindacali, di limitazione della quota degli esterni, di accesso tramite concorso) in sede di decreto attuativo sono state dettagliate in forma indebolita e incompleta (Battini, 2010).

Anche altre tendenze cui abbiamo fatto cenno vanno in senso opposto ad una valorizzazione della dirigenza pubblica. Paradossalmente, proprio nei momenti di crisi, in cui il settore pubblico diventa più rilevante, perché gli vengono ansiosamente chieste prestazioni rapide e “d’eccezione”, la dirigenza pubblica esce nel complesso ulteriormente indebolita. L’amministrazione emergenziale, infatti, ha come conseguenza la svalutazione di quella ordinaria. I commissari, come si diceva, o sono politici *tout court*, o sono singoli “tecnici” con un’elevatissima visibilità mediatica e un mandato fortemente connesso ad esigenze politiche e di consenso. In questo periodo, complice la crisi, assistiamo dunque alla vittoria della politica sull’autonomia della dirigenza.

Ancora, dopo la riforma del titolo V della costituzione occorrerebbe – in parallelo con un percorso di attuazione chiara e condivisa – un grande investimento sulla dirigenza degli enti locali. Il recupero (per certi versi giustificato) di momenti di centralismo non deve andare a scapito della responsabilizzazione del livello locale.

Che fare, allora? Per un verso vi è chi (come Cassese, 2008) suggerisce di creare un nucleo molto ristretto di poche centinaia di grandi funzionari, capaci di far rete tra loro e di propagare anche a livello subnazionale le buone prassi. Ciò richiede, com’è intuibile, che diventino stringenti i requisiti necessari per ottenere l’incarico, si prevedano una procedura selettiva rigorosa, momenti valutativi veri durante tutta la vita lavorativa, corsie preferenziali di carriera a percorrenza rapida. Inoltre, la via maestra per l’accesso alle posizioni dell’alta dirigenza dovrebbe essere quella di percorsi formativi d’eccellenza, mirati ed esigenti, che offrano contenuti e stimoli adatti alle sfide attuali. Per altro verso, anche se si ritenesse di mantenere in parte un accesso laterale all’alta dirigenza, tramite la nomina di esterni all’amministrazione, va segnalata l’esperienza britannica (Sancino, 2009), ove tali nomine avvengono attraverso una procedura trasparente, competitiva, volta a esaminare, garantendo indipendenza di giudizio (esiste un apposito *Commissioner for Public Appointments*), il livello e l’appropriatezza per l’incarico delle competenze dei candidati. Non va nascosto che entrambe le soluzioni sono in salita, perché è difficile realizzarle in modo compiuto e perché troverebbero forti resistenze. Nondimeno, se l’Italia come sistema-paese intende completare il processo di modernizzazione (in quelle aree e in quei settori dove ve n’è ancora bisogno), contrastando la tendenza al declino e misurandosi con la sfida della competizione globale, non si può eludere la necessità di creare una dirigenza pubblica che sia anche classe dirigente.

Uno sguardo panoramico ci dice che il tempo presente, dopo più di un paio di decenni di *Washington consensus*, *deregulation* e neoliberismo in forme estreme, vede una riesplorazione dello spazio e del ruolo dell’intervento pubblico attraverso la regolazione delle intermediazioni e degli intermediari finanziari, l’intervento a sostegno delle banche, di certi settori produttivi (come l’automobile), talora di certe aziende (nel caso italiano Alitalia), la gestione diretta e tempestiva delle emergenze. Tale tendenza dovrebbe esaltare il ruolo della dirigenza pubblica ma, come abbiamo visto, non è affatto scontato che ciò avvenga.

Nel caso italiano, in particolare, occorrerebbe una speciale valorizzazione della dirigenza pubblica che opera nei livelli di governo subnazionali. Invece, questa si troverà sia in difficoltà per la drastica diminuzione delle risorse (derivante dall’eliminazione dell’Ici e poi da altri interventi successivi), sia ad essere esclusa dai circuiti decisionali, perché

schiacciata in mezzo a due “vasi di ferro”: l’invadenza del ceto politico, per un verso, e le gestioni emergenziali che la esautorano da alcune delle sue competenze tradizionali, per altro verso.

Per quanto al momento sembra sia la politica a fare la parte del leone, sulla base di quanto è stato detto finora, forse nel medio periodo un percorso di riequilibrio tra politica e amministrazione/dirigenza potrebbe prendere consistenza, anche perché se la crisi dovesse durare (e in ogni caso a fronte della complessità crescente dell’intervento pubblico) verosimilmente la politica sarà prima o poi costretta a fare i conti con il contributo tecnico dell’amministrazione.

Infine, proprio pensando alla dimensione delle competenze tecniche, va detto che valorizzare la dirigenza pubblica significa anche mirare a un reclutamento che attragga risorse umane di qualità e sulla formazione di queste, prima e dopo la loro immissione nei ruoli dell’amministrazione (come avviene nei sistemi amministrativi più prestigiosi: Di Lascio, 2008). A tale riguardo il processo riformatore dovrebbe puntare su una sinergia tra le scuole superiori e in genere le agenzie formative specializzate esistenti, da un lato, e alcune istituzioni universitarie di eccellenza, dall’altro.

## NOTE

1. Su cui si vedano, in questo volume, il profilo statistico di Zamaro e, sul dirigente-manager, i contributi di Fonderico e Piccirilli.
2. Sul tema della formazione in questo volume si vedano, in chiave comparativa, il capitolo di Barbetta e i risultati della rilevazione nel capitolo di Barbetta e Carboni.



## Bibliografia

- Alder J. (2005), *Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan.
- Ambrosiano M.F., Bordignon M. (2009), *Senza numeri non c'è federalismo* (www.lavoce.info).
- Amorosino S. (2009), *Rapidità della realizzazione e qualità del risultato nella disciplina speciale per le opere strategiche "anticrisi"*, in "Urbanistica e appalti", 6, pp. 667-670.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli.
- Id. (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli.
- Aquilanti P. (2005), *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in "Foro italiano", V, pp. 162 ss.
- AA.VV. (2009), *III Rapporto Generare classe dirigente*, Roma, Sole 24 Ore.
- Banca d'Italia (2008), *Relazione annuale della presentata all'Assemblea ordinaria* (www.bancaditalia.it).
- Bandet P. (2004), *Les obligations des fonctionnaires*, Paris, Berger-Levrault.
- Bassanini F. (2008), *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione*, Bologna, Il Mulino, pp. 44-46.
- Battini S. (2009), *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 475-479.
- Id. (2010), *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio tra distinzione e fiducia?*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 39-44.
- Battini S., Cimino B. (2007), *La dirigenza pubblica fra privatizzazione e politicizzazione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", pp. 1001 ss.
- Id. (2009), *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 279-328.
- Bellucci P. (1995), *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali*, in G. D'Auria, P. Bellucci (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 77-146.
- Bertuzzi R. (2000), *Il "merito": considerazioni e valutazioni in un Congresso dell'Aran* (www.gildacentrostudi.it).
- Bettini M.N. (2009), *Il dirigente pubblico tra merito e demerito*, in "Lavoro e previdenza oggi", pp. 297 ss.
- Bichi R. (2002), *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Milano, Vita e pensiero.
- Bolognino D. (2007), *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 412/92 alle prospettive di riforma)*, Padova, Cedam.
- Borgonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.
- Brancasi A. (2008), *Autonomia budgetaria dei dirigenti e riforma del bilancio*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, pp. 75 ss.
- Breton A., Wintrobe R. (1982), *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge, University Press.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1965), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Cafagno M. (2001), *Lo Stato banditore*, Milano, Giuffrè.
- Cammelli M. (2003), *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2, pp. 257 ss.
- Capano G., Vassallo S. (2003) (a cura di), *La dirigenza pubblica. Il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Capano G., Carboni N., Martelli A. (2009), *I sistemi di sviluppo della dirigenza nei comuni metropolitani*, Report Anci-Cittalia, Roma.

- Carboni N. (2008), *Il circolo virtuoso del controllo politico: concetti, variabili e modelli della relazione tra politica e amministrazione in Italia e in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Carnevale P. (2007), *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa tra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in <www.federalismi.it>.
- Cassese S. (1981), *La carriera del burocrate: dirigenza politica e amministrativa in Italia*, in "Società Lavoro", p. 105.
- Id. (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Id. (1991), *Amministrazione statale (organizzazione dell')*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani.
- Id. (1997), *La ricezione di Dicey in Italia e in Francia. Contributo allo studio del mito dell'amministrazione senza diritto amministrativo*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", pp. 703-717.
- Id. (1999), *Italy's Senior Civil Service: An Ossified World*, in E.C. Page, V. Wright (a cura di), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55-64.
- Id. (2002), *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 12 ss.
- Id. (2003), *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", pp. 231-236.
- Id. (2007), *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in "Amministrare", pp. 471-482.
- Id. (2008), *Un riordino guidato dai grand commis per rifondare lo Stato*, in "Amministrazione civile", 2, pp. 12-18.
- Cassese S., Mari A. (2001), *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in "Politica del diritto", pp. 3-20.
- Cavallaro M.C. (2006), *Sulla natura giuridica dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale*, in "Diritto amministrativo", pp. 685-719.
- Centro V. Bachelet (2005) (a cura di), *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma
- Cerbo P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam.
- Cimino B. (2009), *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in B.G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, pp. 73-104.
- Id. (2010), *Selettività e merito nella disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 29-33.
- Colapietro C. (2002), *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in "Nuove leggi civili commentate", pp. 639 ss.
- Colombo P. (2004), *L'intervento del ministro sugli atti di gestione*, Rimini, Maggioli.
- Commission of the European Communities, Imf, Oecd, Un, Wb (1996), *System of National Accounts*, Paris
- Corazza L., Mattarella B.G. (2009), *Tempi di spoils system* (www.nelmerito.com).
- Cortese W. (2009), *Nel ginepraio dello spoils system*, in "Diritto e processo amministrativo", pp. 431-477.
- Cuocolo L. (2005), *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005* (www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- D'Alessio L. (1992), *La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento*, Torino, Giappichelli.
- Id. (2008) (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino.
- D'Antona M. (1999), *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la seconda privatizzazione del pubblico impiego*, in "Foro italiano", I, pp. 621 ss.
- D'Auria G. (2008), *Fedeltà e merito nella scelta dei dirigenti pubblici*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, pp. 85-112.
- D'Autilia M.L., Zamaro N. (2009), *Forme organizzative e impiegati pubblici nell'epoca delle riforme amministrative*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative*, Milano, Bruno Mondadori.
- Id. (2010), *Le amministrazioni pubbliche: un quadro comparato*, in R. Ruffini, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Franco Angeli, pp. 25-45.
- D'Orsogna M. (2001), *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli.
- D'Alessio L. (2008), *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, Napoli, Luigi.
- de Forges J.M. (1994), *Gli alti funzionari pubblici in Francia e il ruolo dell'E.N.A.*, in M. D'Alberti (a

- cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, Il Mulino.
- De Martin G.C. (2005), *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in "Jus", pp. 433 ss.
- DeHart-Davis L. (2007), *The Unbureaucratic Personality*, in "Public Administration Review", pp. 892-903.
- Demir T., Nyhan R.C. (2008), *The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice*, in "Public Administration Review", pp. 81-96.
- Dente B. (1999), *L'evoluzione dei controlli interni negli anni '90*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", pp. 1197-1224.
- Dente B., Piraino N. (2009), *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'Alessio, F. Di Lascio (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, pp. 171-194.
- Derlien H.U. (1996), *Patterns of Postwar Administrative Development in Germany*, in A. Benz, K.H. Goetz (a cura di), *A New German Public Sector?*, Dartmouth, Aldershot.
- Di Lascio F. (2008), *La formazione come leva del cambiamento: un confronto con i modelli stranieri*, in "Amministrazione civile", 2, pp. 32-41.
- Dacey A.V. (1915), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan.
- Dipartimento della funzione pubblica (2003) (a cura di), *Formazione e sviluppo del personale* (www.magellanopa.it).
- Durval F. (2009), *La riforma della pubblica amministrazione ed il sistema di valutazione dei dirigenti*, in "Lavoro e previdenza oggi", pp. 321 ss.
- Endrici G. (2000), *Il potere di scelta*, Bologna, Il Mulino.
- European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs (2008), *Catalogue of Quality of Public Finance*, Brussels.
- Eymeri J.M. (2001), *Pouvoir politique et haute administration*, Maastricht, Icap.
- Ferrari G. (1997), *Pubblico impiego in diritto comparato*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche*, Torino, Utet.
- Fiorentino L. (2009), *La legge delega sul federalismo fiscale. I profili organizzativi*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 831 ss.
- Fonction publique (2005-2006), *Rapport Annuel* (www.fonction-publique.gouv.fr).
- Fonderico G. (2008), *Il manuale della Commissione per l'attuazione della direttiva servizi*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 921 ss.
- Fontana F. (1994), *Lo sviluppo del personale*, Torino, Giappichelli.
- Forte P. (2005), *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli.
- Gagliarducci F., Tardiola A. (2008), *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione*, Bologna, Il Mulino, pp. 159-171.
- Gardini G. (2003), *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè.
- Goldfinch S., Wallis J. (2009) (a cura di), *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Goodnow F.J. (2003), *Politics and administration*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Grandis F.G. (2010), *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 23-28.
- Granovetter M. (1985), *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in "American Journal of Sociology", vol. 3, pp. 481-510.
- Gualmini E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2010), *Rewards for High Public Office. The Case of Italy*, in G.B. Peters, M. Braans (a cura di), *Rewards At The Top*, London, Routledge (in corso di pubblicazione).
- Ingraham P., Rosenbloom D. (1993), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Ipsos (2008), *Attraction Italy: the opinions of the managers*, Confindustria.
- Isernia P. (1995), *Fra politica e burocrazia: modelli variabili*, in G. D'Auria, P. Bellucci (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-53.
- Karl B.D. (1987), *The American bureaucrat: a history of a sheep in wolves' clothing*, in "Public Administration Review", pp. 26-34.
- Karpen U. (1994), *L'esperienza della Germania*, in D. Sorace (a cura di), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, Il Mulino.
- Kesler J.F. (1985), *L'ENA, la société, l'État*, Paris, Berger-Levrault.
- Kidd P.S., Parshall M.B. (2000), *Getting the Focus and the Group: Enhancing Analytical Rigor in Focus Group Research*, in "Qualitative Health Research", vol. 10, n. 3, pp. 293-308.
- La Spina A., Cavatorto S. (2008), *Le autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino.

- Lenski G.E. (1966), *Power and Privilege. A Theory of Social Stratification*, New York, McGraw-Hill.
- Lorrain D. (2009), *I piloti invisibili dell'azione pubblica*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 73-106.
- Lupo N. (2006), *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in "Rassegna parlamentare", pp. 275 ss.
- Id. (2010), *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuovi sedi della collaborazione: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente* (in corso di pubblicazione).
- Lupo N., Zaccaria R. (2008) (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008, Roma, Aracne.
- Malaisi B. (2009), *Il ruolo del governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa* (www.federalismi.it).
- Marradi A. (1996), *Due famiglie e un insieme*, in C. Cipolla, A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene*, Milano, Franco Angeli, pp. 167-178.
- Id. (1997), *Esperimento, associazione, insieme non-standard?*, in G. Bettin (a cura di), *Politica e società. Saggi in onore di Luciano Cavalli*, Padova, Cedam, pp. 675-689.
- Mattarella G. (2010), *La responsabilità disciplinare*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 34-38.
- Id. (2009) (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione* (www.sspa.it).
- Meier K.J., O'Toole L.J. (2006), *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, il Mulino.
- Id. (2007), *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, Milano, Giuffrè, pp. 47-84.
- Id. (2008), *Gli incarichi fiduciari*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, pp. 117-125.
- Merloni F., Spagnuolo V. (2008), *Principi generali comuni alla dirigenza dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-231.
- Merton R.K. (2000), *Teoria e struttura sociale*, II, Bologna, Il Mulino.
- Messina A. (2009), *Servire lo Stato. Il mestiere del bravo burocrate*, Roma, Edizioni dell'Asino.
- Midiri M. (2008), *La Corte, i politici e lo spoils system*, in "Diritto pubblico", pp. 927-964.
- Milani V. (2009), *L'impatto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sulla dirigenza dello Stato*, in Mattarella G. (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione* (www.sspa.it).
- Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (2009), *Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione*, anno 2008.
- Mussari R. (1997), *Autonomy, Responsibility and New Public Management in Italy*, in L.R. Jones, K. Schedler, E.W. Wade (a cura di), *Advances in international comparative management. International perspectives on the New Public Management*, Greenwich (Connecticut), Jai Press Inc.
- Napolitano G., Abrescia M. (2009), *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- Napolitano G. (2008), *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 1083-1094.
- Id. (2009), *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 429-439.
- Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- O'Toole L.J. (1987), *Doctrines and developments: separation of powers, the politics-administration dichotomy, and the rise of the administrative state*, in "Public Administration Review", pp. 17-25.
- Oecd (2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in Oecd Member Countries*, Background note for the 28th Session of the Public Management Committee, Paris, Oecd.
- Id. (2004), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in Oecd Member Countries*, Background note for the 28th Session of the Public Management Committee, Paris, Oecd.
- Id. (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris, Oecd.
- Id. (2006), *Simplification Strategies for Reducing Administrative Burdens* (http://semplificazione.formez.it).
- Id. (2007), *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*, GOV/SIGMA (2007) 2.
- Id. (2008), *Public Employment and Management Working Party, The Senior Civil Service in Na-*

- tional Governments of Oecd Countries*, Paris, GOV/PGC/PEM (2008) 2.
- Id. (2009), *Government at a Glance*, Paris.
- Oliveri L. (2009), *Società pubbliche: la burocrazia invade la gestione* (www.lavoce.info).
- Osborne D., Gaebler T., 1995 *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti.
- Page E.C., Wright V. (2007) (a cura di), *From the Active to the Enabling State: the Changing Role of Top Officials in European Nations*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pajno A., Torchia L. (2000), *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, Il Mulino.
- Peters B.G., Pierre J. (2004), *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*, London, Routledge.
- Pioggia A. (2007), *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, F. Merloni, A. Pioggia e R. Segatori (a cura di), Bologna, Il Mulino, pp. 117-142.
- Id. (2008), *Managerialità della dirigenza. Trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, pp. 63-73.
- Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt C. (2005), *Performance management in practice: a comparative study of executive agencies*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n. 1, pp. 25-44.
- Raadschelders E., Toonen T., Van der Meer M.M. (2007) (a cura di), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan.
- Rebora G., Morelli C., Borgonovi E.M. (2006), *Gli imprenditori del quarto capitalismo e la guida delle imprese e della pubblica amministrazione*, Aspen Institut Italia.
- Recchia G.M. (2000), *Consonanze e dissonanze nel diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam.
- Righettini S. (2005), *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Rizzo S., Stella G.A. (2007), *La casta*, Milano, Rizzoli.
- Saltari L.M. (2009), *La formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati*, in G. Mattarella (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione* (www.sspa.it).
- Salvi C., Villone M. (2005), *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Milano, Mondadori.
- Sancino A. (2009), *Spoils system all'inglese* (in www.lavoce.info).
- Sandulli A. (2009) (a cura di), *I controlli*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 363-393.
- Schedler K. (2002), *Public management reform and e-government*, in "International Public Management Journal", n. 5.
- Schumpeter J.A. (1975), *Capitalism, socialism, democracy*, New York, Harper & Row.
- Scoca F.G. (2007), *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1615 ss.
- Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (2005-2008) (a cura di), *Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* (www.sspa.it).
- Sepe S. (1993), *Formazione e riforma della P.A.: quali modelli e quali prospettive?*, in "Politica del diritto", pp. 13 ss.
- Sgroi E. (2002) (a cura di), *La formazione dirigenziale. Il modello del corso concorso*, Quaderni, 2, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione.
- Simon H.A. (2001), *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino.
- Soda L. (2003), *I poteri e le capacità del dirigente pubblico "privato datore di lavoro"*, in Formez (a cura di), *La nuova disciplina della dirigenza pubblica*, Roma, pp. 32 ss.
- Sordi P. (2005), *Atti negoziali, procedimenti amministrativi e contratti collettivi nelle controversie di lavoro pubblico*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", pp. 29 ss.
- Suleiman E. (1979), *Les élites en France: grands corps et grandes écoles*, Paris, Editions du Seuil.
- Torchia L. (2000), *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam.
- Id. (2009), *Introduzione*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-21.
- Id. (2009a) (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Id. (2009b), *Il "finanziamento all'economia" ed i prefetti, ovvero dell'eterogenesi dei mezzi*, in "Giornale di diritto amministrativo", pp. 440-443.
- Tosatti G. (2009), *Storia del Ministero degli interni*, Bologna, Il Mulino.

- Trobia A. (2005), *La ricerca sociale quali-quantitativa*, Milano, Franco Angeli.
- Tubertini C. (2009), *Lo spoils system si applica agli organismi di garanzia? Una risposta (deludente) da parte del giudice* (www.nelMerito.com).
- Turpin C. (1994), *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in M. D'Alberti (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Undesa, Iasia (2008), *Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, Final Report* (www.sspa.it.)
- Unioncamere (2008), *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2008*, Roma.
- Vassallo S. (1999), *L'esecutivo tra politica e amministrazione*, in S. Fabbrini, S. Vassallo (a cura di), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2003), *Profilo, carriera, ruolo e atteggiamenti dei dirigenti pubblici italiani. Una prima esplorazione comparativa dei dati di survey su ministeri, regioni e grandi comuni*, in G. Capano, S. Vassallo (a cura di), *La dirigenza pubblica. Il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Waxin F., Bateman R. (2009), *HRM in the public sector: is it enough?*, in S. Goldfinch, J. Wallis (a cura di), *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 41-66.
- Weber M. (1982), *Parlamento e governo*, Bari, Laterza.

## Schemi di interviste

### Traccia di intervista ai dirigenti

- 1) In apertura, potrebbe descrivere il suo attuale lavoro?
- 2) In base alla sua esperienza, i dirigenti come hanno recepito le riforme amministrative approvate in questi ultimi anni?
- 3) In base alle sue esperienze le riforme amministrative hanno conseguito, e in che misura, i risultati attesi?
- 4) Secondo la sua esperienza, i dirigenti sono stati coinvolti, in che misura e in che modo, nella formulazione delle politiche di riforma?
- 5) Oggi si parla molto di merito. Come può essere riconosciuto il merito nel suo lavoro?
- 6) Nella sua esperienza, come le norme hanno cambiato il lavoro del dirigente?
- 7) In base alla sua esperienza come è valutato il merito della dirigenza?
- 8) Tenendo conto della sua esperienza come può essere incentivato il merito?
- 9) Quanto ha contato lo studio per la sua vita lavorativa?
- 10) Nel corso della sua vita lavorativa a quale tipo di attività formativa ha partecipato?
- 11) Secondo la sua esperienza, su quali aspetti del sistema di formazione pubblico si dovrebbe intervenire per renderlo più rispondente alle esigenze del management pubblico?

### Traccia di intervista ai responsabili di enti di formazione pubblica di altri paesi europei (es. École Nationale d'Administration – Ena)

- 1) Esiste un modello Ena di formazione per i dirigenti pubblici e come si caratterizza?
- 2) Accanto all'Ena vi sono altre Scuole pubbliche di formazione in Francia?
- 3) Negli ultimi 15 anni il modello Ena ha subito modifiche sostanziali?
- 4) Come è organizzato il processo formativo?
- 5) Negli ultimi anni quali sono state le tematiche formative su cui maggiormente avete concentrato la vostra attenzione o viceversa quali sono stati i corsi più richiesti?
- 6) Qui in Italia, attualmente, un tema rilevante quanto controverso è quello della valutazione del merito dei dirigenti pubblici. In Francia, questo tema come è affrontato?
- 7) Tradizionalmente si riteneva che l'Ena formasse non solo buoni dirigenti pubblici, ma fornisse anche, più in generale, i migliori quadri della classe dirigente della Francia. Questa affermazione oggi sarebbe ancora condivisibile?

- 8) Come risponde l'Ena alle sfide della globalizzazione, anche dal punto di vista dell'offerta formativa.
- 9) La formazione è una delle leve individuate dalla Strategia di Lisbona per lo sviluppo economico e sociale dell'Europa. La formazione nel settore pubblico ricopre certamente un ruolo centrale. Tentativi di coordinamento a livello europeo delle politiche della formazione pubblica già esistono. Quali sono gli scenari futuri che si apriranno?

Traccia di intervista ai responsabili di enti di formazione pubblica in Italia (es. Sspa)

- 1) Esiste, o si sta affermando, un modello Sspa di formazione per i dirigenti pubblici e come si caratterizza?
- 2) Quali sono, se ve ne sono, i vincoli che bloccano o rallentano la creazione di un modello Sspa di formazione per la dirigenza?
- 3) In Francia, il modello Ena caratterizza in larga parte il sistema francese di formazione pubblica. In Italia la lenta affermazione di un modello Sspa inibisce anche la creazione di un sistema nazionale di formazione pubblica?
- 4) Le riforme che hanno coinvolto la pubblica amministrazione italiana negli ultimi 15 anni, quali modifiche o novità hanno apportato nel modo di considerare la formazione pubblica e gli attori chiamati a programmarla ed erogarla?
- 5) Negli ultimi anni quali sono state le tematiche formative su cui maggiormente avete concentrato la vostra attenzione o viceversa quali sono stati i corsi più richiesti?
- 6) In Italia, attualmente, un tema rilevante quanto controverso è quello della valutazione del merito dei dirigenti pubblici. Alla Sspa questo tema come è affrontato?
- 7) È opinione condivisa che dalla Sspa escano buoni dirigenti pubblici, ma non si può dire che questi costituiscano, come invece accade per gli enarchi francesi, i migliori quadri della classe dirigente del paese. Da cosa dipende il mancato salto di qualità?
- 8) Come risponde la Sspa alle sfide della globalizzazione, anche dal punto di vista dell'offerta formativa.
- 9) La formazione è una delle leve individuate dalla Strategia di Lisbona per lo sviluppo economico e sociale dell'Europa. La formazione nel settore pubblico ricopre certamente un ruolo centrale. Tentativi di coordinamento a livello europeo delle politiche della formazione pubblica già esistono. Quali sono gli scenari futuri che si apriranno?
- 10) Da economista ed esperta di pubblica amministrazione quali pensa possano essere le ricadute della crisi economica che stiamo vivendo sul sistema amministrativo italiano? Quali opportunità possono scaturire dalla crisi?
- 11) Molte aziende private stanno già investendo in innovazione e formazione per farsi "trovare pronte" alla ripresa dell'economia. Qual è secondo lei la ricetta per affrontare la crisi e uscirne? Quali gli accorgimenti o i cambiamenti di rotta necessari per non ricaderci di nuovo?

# Il gruppo di ricerca

## *Responsabile*

Gian Candido De Martin, Luiss Guido Carli

## *Coordinatori scientifici*

Antonio La Spina, Università di Palermo

Riccardo Tiscini, Universitas Mercatorum

Nereo Zamaro, Istat

## *Coordinatore operativo*

Vincenzo Antonelli, Luiss Guido Carli

## *Ricercatori*

Giacomo Barbetta, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Nadia Carboni, Università di Bologna

Marco Di Folco, Luiss Guido Carli

Pietro Falletta, Luiss Guido Carli

Giuliano Fonderico, Luiss Guido Carli

Laura Martiniello, Luiss Guido Carli

Giovanni Piccirilli, Luiss Guido Carli

Valentina Punzo, Università di Palermo

Elena Zennaro, Luiss Guido Carli



## Elenco dei dirigenti intervistati e dei partecipanti ai focus group

Si ringraziano tutti coloro che hanno collaborato, a vario titolo, all'indagine sul campo.

Giovanna Aiello, Centro Ricerche e Studi Direzionali  
Walter Anello, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale  
Giancarlo Angeli, Comune di Bologna  
Giuseppe Ardizzone, Istituto Montecelio – Agenzia Regionale del Lazio per la Comunicazione e la Formazione  
Alessandro Bacci, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Philippe Bastelica, Ecole Nationale d'Administration  
Virgilio Bellomo, Regione Sicilia  
Antonio Calandriello, Comune di Palermo  
Antonella Camatta, Regione Veneto  
Antonio Cangemi, Regione Sicilia  
Giliberto Capano, Università di Bologna  
Marco Capodaglio, Regione Emilia Romagna  
Guido Carpani, Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Giovanni Catalano, Confindustria Sicilia  
Claudio Cattena, Regione Lazio  
Carlo Chiappinelli, Corte dei Conti  
Caterina Cittadino, Centro per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione  
Giuseppe Conte, INPDAP Toscana  
Laura Cottegli, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Marco Crescimbeni, Comune di Verona  
Emanuela D'Alessandro, Istituto Diplomatico Mario Toscano  
Olimpia De Angelis, Regione Lazio  
Massimo de Cristofaro, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione  
Bruno Dente, Politecnico di Milano  
Marco De Giorgi, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Caterina De Pietro, Regione Veneto  
Giuseppe Di Gaspare, Luiss Guido Carli  
Vincenzo Fabris, Regione Veneto  
Lucio Fadelli, Regione Veneto  
Elena Fagotto, Kennedy School of Government  
Laura Fanasca, Regione Lazio

Giuseppe Farneti, Università di Bologna  
Alfonso Feleppa, Istituto G. Tagliacarne  
Vittorino Ferla, Cittadinanzattiva  
Davide Ferrari, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale  
Danilo Festa, Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
Fabio Fior, Regione Veneto  
Gandolfo Gallina, Regione Sicilia  
Giuliana Gasparrini, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Ilde Gaudiello, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Maria Carmela Giarratano, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Antonio Giuliani, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Isabella Gobetti, Regione Lazio  
Patrizio Gonnella, Regione Lazio  
Renato Grimaldi, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Luciano Hinna, Università Tor Vergata – Roma  
Robert Leonardi, London School of Economics  
Alfredo Liotta, Regione Sicilia  
Pierluca Maceroni, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Marco Marafini, Regione Lazio  
Pia Marconi, Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Alfonso Migliore, Comune di San Cesareo  
Giorgio Neglia, Fondirigenti G. Taliercio  
Flavio Padrini, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Salvatore Parlagreco, Giornalista  
Gabriele Pasquini, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Michele Pinzuti, Comune di Parma  
Marco Piredda, ENI  
Massimo Plescia, Confindustria Palermo  
Ignazio Portelli, Ministero dell'Interno  
Marina Maria Assunta Protopapa, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Marco Puiatti, Regione Veneto  
Marco Rossi, Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Marina Sabatini, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Giancarlo Salzano, Cgil Funzione Pubblica Sicilia  
Antonio Sansoni, Regione Lazio  
Pompeo Savarino, Comune di Anzio  
Giovanni Savini, Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Stefano Scalera, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Anna Claudia Servillo, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare  
Giuseppe Silvestri, Forma Futuro  
Riccardo Sisti, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Adriano Soi, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno  
Francesco Soluri, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Antonio Strusi, Regione Veneto

Giuseppe Tanzi, Regione Lazio

Andrea Tardiola, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Valeria Termini, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Luciano Vandelli, Università di Bologna

Claudio Vignotto, Regione Veneto

Stefano Zapponini, Unione degli industriali e delle imprese di Roma

*Carta ecologica:*

La carta che hai in mano è *Elementary Chlorine Free*, cioè prodotta senza l'uso di cloro.  
Il rispetto dell'ambiente significa qualità della vita.



**LUISS Sostenibile**  
Associazione Culturale

Finito di stampare nel mese di novembre 2010  
presso la TIPAR Arti Grafiche s.r.l.  
Via Tiburtina, 1321 - 00131 Roma



