

Bocconi

CONFERENZA SNA – IIAS ITALIA
COME RIPENSARE L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

I dirigenti delle pubbliche
amministrazioni centrali: un'analisi
empirica

Giovanni Fattore,
Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche,
Università Bocconi

Indice

1. Rilevanza del tema
2. Disegno di ricerca
3. Risultati
4. Sintesi e riflessioni

Rilevanza del tema

- Rilevanza del ruolo della dirigenza per la trasformazione delle PA (componente soggettiva dei processi di riforma) (Borgonovi 1973 e 1984; Anselmi e Miolo Vitali; Mussari 1994)
 - In particolare Rebora (1983) sulla dirigenza negli Enti Locali e Cristofoli et al (2011) sulla necessità di leadership per processi di cambiamento
- “Storica” inadeguatezza delle dirigenza nelle PA italiane (Melis, 1996; 2007)
- Pochi studi con approccio aziendalista sulle PA centrali

Disegno di ricerca: obiettivi

- Quali sono le caratteristiche “fondamentali” dei dirigenti delle PA?
- Indagine sui livelli apicali dei dirigenti dei ministeri
 - Età
 - Genere
 - Provenienza geografica per nascita e università
 - Titolo di studio
 - Esperienze esterne alle PA e internazionali
 - Reddito percepito dal Ministero di appartenenza

Disegno di ricerca: metodi

- Identificazione dei ministeri (no agenzie)
- Esclusione corpi armati e diplomatici (no Ministero della Difesa, copro diplomatico del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, Guardia di Finanza, Guardia Costiera e Polizia di Stato)
- Identificazione dei CV e delle dichiarazioni del reddito nei siti dei ministeri
- Griglia per la classificazione delle informazioni estratte
- Dati raccolti in Gennaio 2018 (Elena Cuneo)
- Tabulazione dei dati e modello di regressione per analizzare le variabili associate al reddito

Risultati

Tabella 1. Numero di dirigenti apicali oggetto dell'indagine, età media/mediana e genere

Ministeri	Numero Dirigenti Apicali	Età Media (Età mediana)	% Uomini
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	9	55,7 (58)	78%
Interno	16	61,6 (62)	63%
Politiche Agricole Forestali	21	50,5 (51)	86%
Salute	21	50,3 (58)	76%
Beni e Attività Culturali e Turismo	22	58,5 (61)	59%
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	23	54,9 (56)	91%
Lavoro e Politiche Sociali	23	55,6 (55)	65%
Sviluppo Economico	29	51,6 (51)	62%
Presidenza del Consiglio	32	53,7 (56)	59%
Istruzione, Università e Ricerca	34	52,7 (56)	44%
Giustizia	45	52,4 (54)	67%
Infrastrutture e Trasporti	46	58 (60)	67%
Economia e Finanze	123	55,4 (55)	59%
Totale	444	54,8 (56)	64%

Risultati

Tabella 2. Luogo di nascita dei dirigenti apicali per regione e per ministero

	Estero	Regioni Nord	Regioni Centro	Regioni Sud	Totale
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	0	0	5 (55,6%)	4 (44,4%)	9
Interno	0 (0%)	1 (6,25%)	3 (18,8%)	12 (75%)	16
Politiche Agricole Forestali	0 (0%)	3 (14,3%)	10 (47,6%)	8 (38,1%)	21
Salute	0 (0%)	3 (15,8)	9 (47,4%)	7 (36,8%)	19
Beni e Attività Culturali e Turismo	3 (14,3%)	4 (19,0%)	8 (28,6%)	6 (28,6%)	21
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	4 (19%)	2 (9,5%)	10 (47,2%)	5 (23,8%)	21
Lavoro e Politiche Sociali	0 (0%)	3 (13%)	10 (43,5%)	10 (43,5%)	23
Sviluppo Economico	0 (0%)	3 (10,7%)	16 (57,1%)	9 (32,1%)	28
Presidenza del Consiglio	0 (0%)	1 (3,1%)	17 (53,1%)	14 (43,8%)	32
Istruzione, Università e Ricerca	0 (0%)	7 (21,2%)	12 (36,4%)	14 (42,4%)	33
Giustizia	0 (0%)	8 (18,8%)	11 (25%)	25 (56,8%)	44
Infrastrutture e Trasporti	0 (0%)	5 (11,1%)	23 (51,1%)	17 (37,8%)	35
Economia e Finanze	4 (3,2%)	15 (12,2%)	42 (34,2%)	62 (50,4%)	123
Totale	11 (2,5%)	55 (12,6%)	176 (40,5%)	193 (44,4%)	435

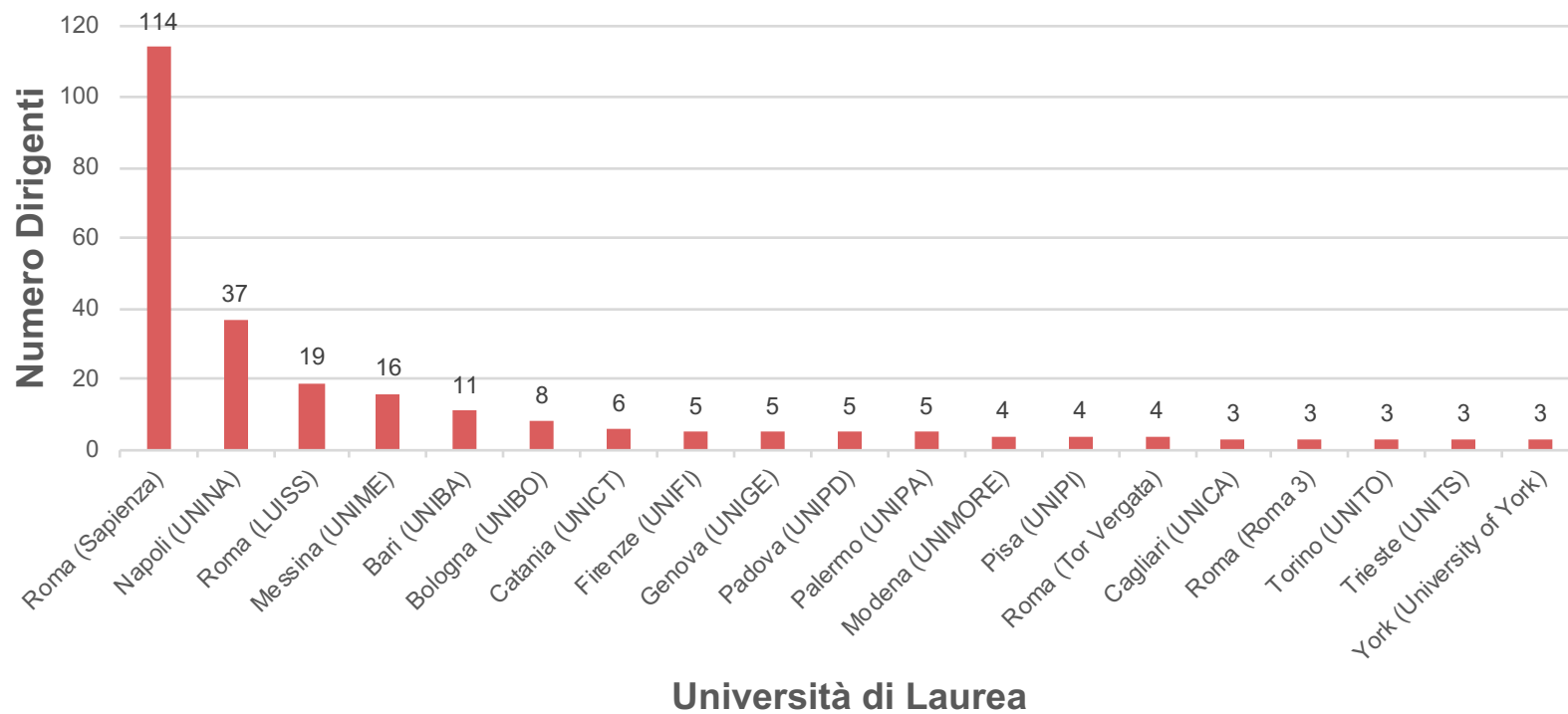
Risultati

Tabella 3. Varietà delle esperienze ed esposizione internazionale

	Mediana Anno Immissione nella PA (n=375)	% con esperienza esterna alla pubblica amministrazione (n=444)	% con esperienza internazionale (n=444)	% che dichiara di conoscere l'inglese a livello buono o eccellente (n=444)
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	1987	33%	22%	44%
Interno	1981	12%	0%	38%
Politiche Agricole Forestali	1994	33%	10%	86%
Salute	1995	38%	33%	76%
Beni e Attività Culturali e Turismo	1983	45%	45%	82%
Affari Esteri e Cooperazione Internaz.	1989	4%	96%	100%
Lavoro e Politiche Sociali	1989	21%	21%	52%
Sviluppo Economico	1988	60%	35%	86%
Presidenza del Consiglio	1997	25%	9%	97%
Istruzione, Università e Ricerca	1988	15%	9%	71%
Giustizia	2010	64%	18%	67%
Infrastrutture e Trasporti	1986	35%	20%	61%
Economia e Finanze	1989	17%	15%	52%
Totale	1990	30%	23%	63%

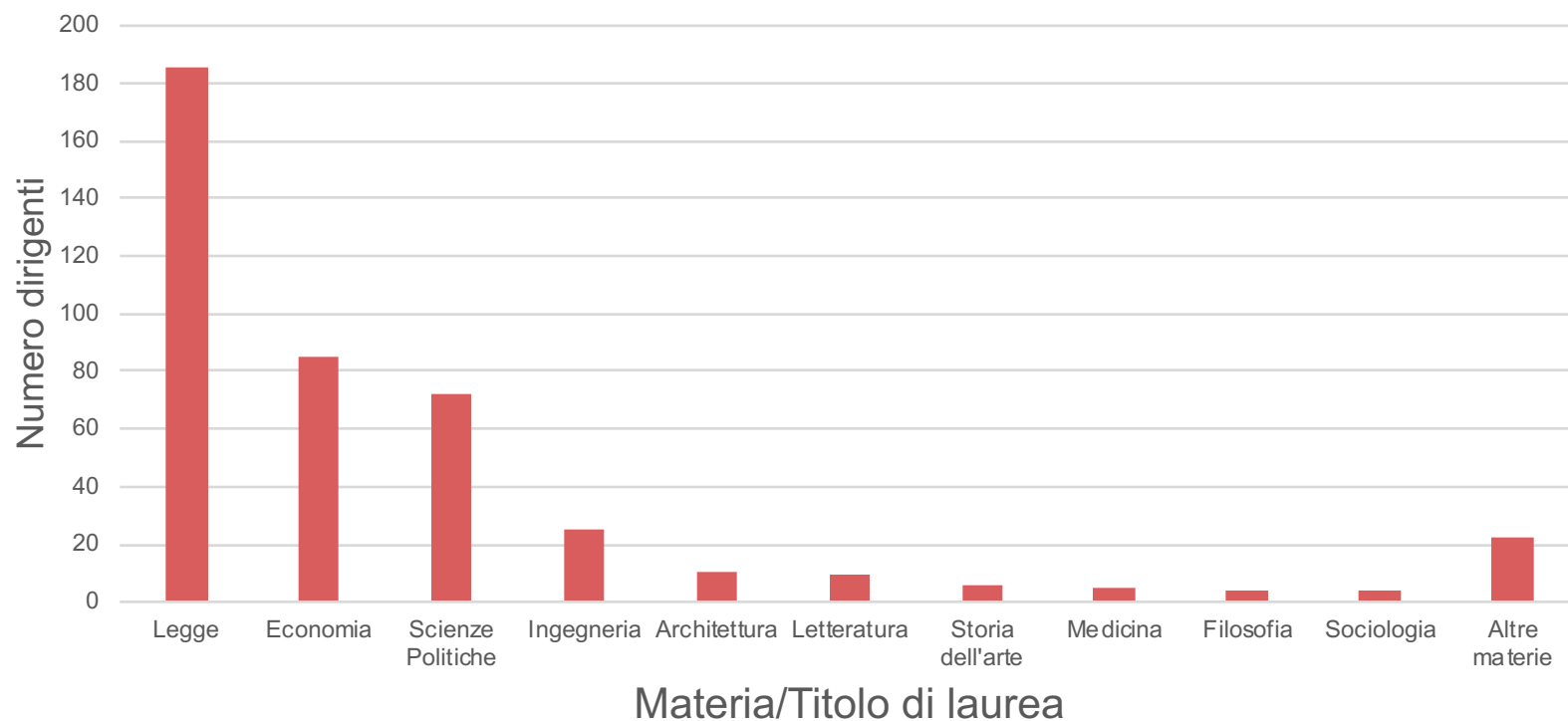
Risultati

Figura 1. Numero di Dirigenti per Università di Laurea



Risultati

Figura 2. Titolo di laurea (n=428)



Risultati

Tabella 4. Reddito annuale percepito dal Ministero di appartenenza

	Reddito Medio in Migliaia di Euro (mediano)	
	Tutti	Solo dirigenti di ruolo
Ambiente e Tutela del territorio e del Mare	180 (179)	180 (179)
Interno	157 (160)	163 (167)
Politiche Agricole Forestali	154 (178)	184 (182)
Salute	150 (208)	215 (217)
Beni e Attività Culturali e Turismo	152 (154)	152 (154)
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	207 (240)	219 (240)
Lavoro e Politiche Sociali	147 (148)	160 (148)
Sviluppo Economico	164 (212)	209 (219)
Presidenza del Consiglio	208 (220)	208 (220)
Istruzione, Università e Ricerca	140 (142)	143 (152)
Giustizia	168 (180)	182 (180)
Infrastrutture e Trasporti	143 (149)	153 (156)
Economia e Finanze	139 (121)	141 (121)
Totale	157 (157)	166 (166)

Risultati

Tabella 5. Modello di regressione sul reddito percepito dei dirigenti apicali

Variabile Dipendente: Log(reddito)		
Età (anni)	0,009 (t=4,32; p< 0.001)	0,01 (t=5,01; p< 0.001)
Genere (1= maschio)	-0,028 (t=87; p=0,387)	-0,024 (t=86; p=0,432)
Laura in Economia	0,010 (t=0,23; p=0,818)	0,003 (t=2,24; p= 0,026)
Laurea in Giurisprudenza	0,076 (t=2,08; p= 0,038)	0,098 (t=0,91; p= 0,026)
Esperienze all'estero	0,178 (t=4,59; p<0,001)	0,142 (t=3,54; p<0,001)
Esperienze esterne alla PA	0,079 (t=2,22; p=0,027)	0,037 (t=1,06; p=0,291)
In posizione di ruolo	0,425 (t=-9,29; p<0,001)	0,448 (t=-9,94; p<0,001)
Controllo per Ministero	No	Si
R2 (aggiustato)	0,29	0,42
Numero osservazioni	404	404

Risultati

Tabella 6. Caratteristiche dei dirigenti di ruolo rispetto a quelli di nomina fiduciaria dei ministri

	In ruolo	Di nomina fiduciaria
Età media	56,3	48,1
% donne	36,1	34,5
% Laureati in Legge	43,2	41,2
% Laureati in Economia	21,2	11,8
% Nati nelle regioni del Nord	10,6	21,2
% Con esperienza internazionale	19,0	36,8
% Con esperienza in altri settori	24,9	50,6

Risultati

Tabella 7. Caratteristiche dei dirigenti rispetto all'età e al ruolo nella dirigenza

	Tutti		Solo quelli in ruolo	
	Meno 60 di età	Più di 60 di età	Meno 60 di età	Più di 60 di età
% donne	36	35,8	36,8	35
Laureati in Legge	39,4	44,4	38,4	46
Laureati in Economia	8	24,6	28,7	8
Nati nelle regioni del Nord	12,4	13,1	10,6	10,5
Con esperienza internazionale	23,6	20,1	19	19
Con esperienza in altri settori	33,1	23	27,7	18,8

In sintesi (1)

Complessivamente la dirigenza dei ministeri è

- Anziana
- Prevalentemente con formazione giuridica (quasi assenza di dirigenti con formazione scientifica)
- Proveniente dal Centro-Sud e formata in università del centro-sud
- Prevalentemente senza esperienza significativa in settori diversi dalle PA
- Senza esperienza internazionale
- Prevalentemente maschile (ma con percentuali «migliori» che nel settore privato)

In sintesi (2)

- I redditi si attestano sui € 150/160.000 lordi annui, ma in alcuni ministeri i valori mediani superano € 200.000.
- I dirigenti di nomina fiduciaria tendono ad avere caratteristiche diverse (più giovani, con esperienza fuori dalle PA e più internazionali)
- I dirigenti più giovani presentano caratteristiche meno estreme di quelli più anziani (laurea diversa da giurisprudenza, più esperienza al difuori delle PA, con più esposizione internazionale) ma sono simili per provenienza geografica (la specializzazione territoriale tende a permanere)
- L'età è la variabile che più influenza il reddito; i dirigenti di ruolo guadagnano nettamente di più di quelli «temporanei»; l'essere donne non è di per se stesso un fattore penalizzante in termini reddituali

Come si spiegano queste caratteristiche della dirigenza delle PA centrali

- Spiegazione storica (specializzazione territoriale) con conseguente specializzazione professionale e arroccamento sul modello burocratico (accentuato dalla distante industrializzazione)
- L'alta dirigenza non vuole cambiare (lettura principalmente economico neo-classica) (Niskanen 1972 ma anche Giavazzi e Barbieri 2017)
- L'alta dirigenza è culturalmente ingabbiata in una versione estrema del modello burocratico (Mussari 1994);

Due spiegazioni tra loro compatibili, per strategie di riforma diverse ma complementari

- Se il tema è la struttura degli incentivi (la dirigenza non vuole cambiare), allora sono fondamentali le riforme e modelli diversi del rapporto tra politica e amministrazione
- Se il tema è culturale, allora è fondamentale lavorare sulle persone e sul ricambio generazionale
- E' strategico il tema della selezione dei dirigenti e dell'utilizzo della «finestra di opportunità» offerta dalla messa a riposo di una buona parte della dirigenza nei prossimi anni