



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA
DOTTORATO DI RICERCA IN
ECONOMIA DELLE AZIENDE E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
CICLO XIX

TITOLO TESI

**Interventi di Riforma della Dirigenza Pubblica Italiana.
Effetti sui Profili Manageriali Formali.**

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Antonello Zangrandi

Tutor:

Chiar.mo Prof. Giovanni Valotti

Dottorando:

Nicola Bellé

Indice

	pag.
Introduzione Finalità, oggetto e metodologia della ricerca.....	1
Capitolo 1 Riforme neo-manageriali ed evoluzione dei profili dirigenziali pubblici nei paesi OECD.....	7
Capitolo 2 Caratteristiche ed incoerenze degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche italiane.....	27
Capitolo 3 La riforma della dirigenza degli enti territoriali italiani.....	53
Capitolo 4 Orientamento alla <i>performance</i> e <i>pay system</i> per la dirigenza pubblica nei paesi OECD.....	85
Capitolo 5 Profili manageriali pubblici e privati a confronto.....	125
Conclusioni	199
Bibliografia	207

Introduzione – Finalità, oggetto e metodologia della ricerca

La riqualificazione dei profili dirigenziali è stata una delle direttrici della lunga stagione di riforme della pubblica amministrazione italiana (Borgonovi, 2000; Valotti, 2006). Più in generale, interventi radicali su questo segmento del sistema amministrativo hanno accomunato le riforme intraprese nella maggioranza dei paesi industrializzati nel corso degli ultimi trenta anni (OECD, 1999; 2001; 2003).

Ricostruire le tappe di un processo non compiuto presenta indubbi elementi di complessità. Ciò è tanto più vero se si considera la multidimensionalità del cambiamento. Spinte istituzionali, di natura normativa, si sono combinate a dinamiche evolutive endogene, di matrice culturale e professionale. Modifiche puntuali delle discipline di comparto si sono innestate su tentativi di riforma del pubblico impiego nel suo complesso. Emendamenti della disciplina giuslavoristica si sono alternati a discontinuità istituzionali che hanno ridefinito l'architettura amministrativa del Paese, determinando una precoce obsolescenza delle nuove regole.

Ai fattori di complessità appena richiamati, si aggiunge il fatto che la traiettoria del cambiamento non è stata coincidente ai diversi livelli di governo. In primo luogo, la revisione dell'architettura istituzionale del Paese, da un lato, e la contrattualizzazione del pubblico impiego, dall'altro, hanno reso fisiologica la progressiva differenziazione delle discipline di comparto. In secondo luogo, gran parte delle nuove regole sono state inizialmente pensate per i dirigenti ministeriali. Ciò ne ha limitato l'applicabilità integrale e

diretta agli altri livelli amministrativi. La declinazione a regioni ed enti locali è stata spesso imperfetta. In molti casi, il tentativo di estendere le medesime regole ad aziende strutturalmente diverse ha generato paradossi e forzature. Altre volte, al contrario, la differenziazione è stata probabilmente eccessiva e non dettata da criteri di razionalità gestionale. In questi casi, la frammentazione che ne è derivata sembra solo in parte riconducibile all'esercizio consapevole dell'accresciuta autonomia istituzionale riconosciuta ai diversi livelli di governo.

Parlare di “una” riforma della dirigenza quale processo coerente ed unitario sarebbe senz'altro semplicistico. Nondimeno, i cambiamenti intervenuti nei diversi comparti sono riconducibili a principi comuni. A tutti i livelli di governo, il Legislatore ha cercato di stimolare una convergenza della disciplina pubblicistica verso modelli e pratiche del settore privato. Sullo sfondo, un nuovo prototipo di *manager* pubblico, capace di esercitare in modo imprenditoriale la funzione di snodo tra logiche privatistiche e finalità pubbliche.

La presente ricerca mira a determinare l'impatto delle riforme sul grado di managerialità dei profili formali dei dirigenti degli enti territoriali italiani. Tale valutazione si basa su un duplice termine di paragone. In primo luogo, si compara il sistema italiano ai sistemi di *senior civil service* degli altri paesi OECD. In secondo luogo, si valuta il grado di convergenza dei profili dei *manager* pubblici italiani rispetto agli omologhi del settore privato.

La prima parte della tesi (cfr. primo capitolo) è dedicata ad una *review* della letteratura sulle riforme delle burocrazie pubbliche degli ultimi trenta anni. L'analisi si concentra sul segmento dirigenziale. Sebbene la letteratura manageriale – e quella di *public management* più nello specifico – costituisca il riferimento primario, per evidenti ragioni di

sovrapposizione tematica la *review* attinge anche dal filone *public policy*. “*Public policy and public management are two overlapping fields, and they are both part of public administration*” (Overman, 1984: 278). Con riferimento alla letteratura di *public management*, la *review* considera i quattro filoni fondamentali individuati da Terry (1998): *quantitative/analytic management*, *political management*, *liberation management* e *market-driven management*. La *review* consente di individuare un *set* di dimensioni qualificanti le riforme pubbliche intraprese dalla maggioranza dei paesi OECD nel corso degli ultimi trenta anni e di posizionare rispetto a queste l’esperienza italiana. La managerializzazione dei *civil servant* emerge quale direttrice principale delle riforme. L’operazionalizzazione del concetto di managerializzazione (o managerialità) fornisce i parametri utilizzati per la successiva comparazione tra profili pubblici e privati.

La seconda parte della tesi (cfr. secondo, terzo e quarto capitolo) analizza dettagliatamente gli interventi di riforma della dirigenza pubblica degli enti territoriali italiani e li posiziona rispetto alle esperienze di altri paesi OECD. L’analisi si concentra, dapprima, sulla dirigenza ministeriale. Si ricostruiscono poi, per differenza, i cambiamenti intervenuti a livello regionale e locale. La Tabella 3.1 (cfr. *infra*) sintetizza, per comparto, gli interventi degli ultimi trenta anni. A partire da questo quadro d’insieme, si individuano i principi comuni ai sotto-processi di riforma che hanno interessato i diversi livelli territoriali. Si tenta, quindi, una ricomposizione sia longitudinale, sia trasversale ai comparti, con l’obiettivo di evidenziare i momenti di snodo delle riforme e di sintetizzarne le traiettorie di sviluppo. Sotto il profilo istituzionale, la privatizzazione emerge quale principio-guida dominante, del quale l’aziendalizzazione rappresenta la traduzione economico-gestionale. La managerializzazione della dirigenza pubblica – convenzionalmente intesa quale avvicinamento a pratiche e profili privati – costituisce la

realizzazione a livello di organismo personale del più generale processo di aziendalizzazione.

La terza parte della tesi (*cf.* quinto capitolo) valuta il grado di convergenza dei profili dei *manager* pubblici italiani rispetto agli omologhi del settore privato. L'analisi si limita agli aspetti formali. Si ricostruiscono i profili dei dirigenti degli enti territoriali, da un lato, e di diverse categorie di *manager* privati italiani, dall'altro. Si procede, quindi, all'analisi comparata di tali profili formali rispetto ad un *set* di indicatori derivati dalla *review* della letteratura. Si riportano, di seguito, le dimensioni considerate:

1. Carico manageriale (*span of control*);
2. Caratteristiche anagrafiche;
3. *Seniority* aziendale;
4. Caratteristiche di genere;
5. Formazione;
6. Sistemi retributivi.

Per la ricostruzione dei profili pubblici, si considera la dirigenza dei quattro livelli territoriali: ministeri, regioni, province e comuni. La fonte primaria è costituita da un *data set* della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), aggiornato al 31 dicembre 2004. Si riportano elaborazioni prodotte dall'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche (OCAP) della Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi nell'ambito della ricerca *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana* (2007). La presente tesi costituisce una ramificazione di tale studio. La ricostruzione dei profili manageriali privati si basa su tre distinti *data set*. A fronte dell'impossibilità di individuare – almeno per alcune delle dimensioni considerate –

un *identikit* rappresentativo dell'intero *management* privato, si è ritenuto opportuno procedere anche a comparazioni puntuali dei profili dirigenziali pubblici con sottoprofili settoriali o relativi a segmenti industriali significativi. Nei casi in cui i dati di sintesi relativi all'intero *management* privato non sono disponibili – o non sufficientemente consistenti sotto il profilo metodologico – si considerano il segmento delle piccole e medie imprese ed il settore bancario. Sia ragioni di significatività, sia vincoli di accessibilità ai dati hanno suggerito questa scelta. Per le piccole e medie imprese, si fa riferimento ad un *data set* Federmanager. Per la dirigenza bancaria, si considerano i dati dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI). Per i dati di sintesi relativi all'intero settore privato, si fa principalmente riferimento ad un *data set* della *Organization Design & Management (OD&M)*. Per ragioni di omogeneità tipologica e consistenza metodologica con i criteri di costruzione dei *data set*, si mantengono perlopiù distinti i sottoprofili pubblici e privati. Solo dove possibile, utilizzando opportuni criteri di aggregazione, si ricavano indicatori più sintetici.

1. Riforme neo-manageriali ed evoluzione dei profili dirigenziali pubblici nei paesi OECD

1.1. Alle origini del *New Public Management*

La fine degli anni '70 ha segnato l'avvio di una lunga stagione di riforme in senso manageriale delle burocrazie pubbliche. Queste hanno investito, in misura e tempi diversi, la maggioranza dei paesi industrializzati.

Pur con specificità nazionali, le diverse esperienze hanno mostrato significative similarità. Tale convergenza sembra imputabile a due principali fattori (Ingraham, 1997):

1. L' influenza di cicli macroeconomici e politici comuni;
2. Dinamiche imitative.

A cavallo tra gli anni '70 ed '80, la contemporanea affermazione di maggioranze conservatrici in alcune grandi democrazie anglosassoni ha innescato una serie di riforme senza precedenti. A fronte di diffuse situazioni di tensione nello stato delle finanze pubbliche, la riqualificazione degli apparati burocratici – in molti casi perseguita attraverso la drastica contrazione del loro perimetro d'intervento nell'economia – è assunta a priorità assoluta. Dal gruppo di stati pionieri, l'onda del *New Public Management* si è propagata alla maggioranza dei paesi industrializzati, ibridandosi con specificità nazionali e generando approcci originali alle riforme (Pollitt e Bouckaert, 2004). Dinamiche imitative e mode gestionali hanno accelerato la propagazione di principi e metodologie.

Che i principi ispiratori delle riforme degli anni '80 e '90 rappresentino un nuovo paradigma o meno, essi hanno avuto una matrice comune nella cosiddetta “managerializzazione” della pubblica amministrazione. Tale neologismo indica convenzionalmente l'importazione nelle aziende pubbliche di principi e pratiche gestionali in uso nel settore privato. “*Managerialism relies on an essentially private-sector set of techniques and practices, amply leavened [...] by public choice and market theories*” (Ingraham, 1997: 326).

I contributi teorici che hanno ispirato e studiato i processi di managerializzazione delle pubbliche amministrazioni degli ultimi trenta anni sono riconducibili a quattro filoni fondamentali (Terry, 1998):

- ***Quantitative/analytic management*** – I fattori di questo approccio hanno tradizionalmente incoraggiato l'applicazione ai processi decisionali in ambito pubblico di metodi – quali la *cost-benefit analysis* – sviluppati dagli studi di *public policy* (Lynn, 1996). Il tentativo di ridurre l'incertezza attraverso l'impiego di tecniche sofisticate ha una matrice razionalistica, che il *quantitative/analytic management* condivide con lo *scientific management* e parte delle teorie organizzative classiche;
- ***Political management*** – Premessa logica di questo approccio – del quale gli accademici della *Kennedy School of Government* sono tradizionalmente stati i principali fautori – è l'assenza di dicotomia tra politica ed amministrazione. In ottica positiva, il *political management* riconosce la sostanziale impossibilità di impedire un intervento attivo dei *civil servant* nella definizione delle politiche pubbliche. In ottica normativa, i fautori del *political management* auspicano che il perimetro di azione dei *manager* pubblici si estenda fino alla definizione degli obiettivi. In questo senso, il *political management*

rappresenta un approccio alternativo alla *public administration* classica: “[...] *in contrast, our conception of ‘public management’ adds responsibility for goal setting and political management to the traditional responsibilities of public administration*” (Moore, 1983: 2-3);

- ***Market-driven management*** – Il *market-driven management* si fonda su tre idee. In primo luogo, l’esposizione alle forze competitive del mercato è ritenuta una condizione necessaria per la massimizzazione dei livelli di efficienza di qualsiasi organizzazione. Tale convincimento, di stampo neo-classico, ha ispirato la creazione di meccanismi di mercato (o quasi-mercato) all’interno del settore pubblico, nel tentativo di riformarlo dall’interno (Peters, 1996). La seconda idea fondamentale è che la bontà di una pratica gestionale non dipende dalla natura – pubblica, privata o *non-profit* – di un’organizzazione: “*management is management*” (Peters, 1996: 28). Il terzo pilastro concettuale dell’approccio *market-driven* è la fede nella superiorità del settore privato. Da qui, la promozione di un’importazione massiccia all’interno delle organizzazioni pubbliche di metodologie e tecniche gestionali in uso nelle imprese. L’approccio *market-driven* è stato il riferimento teorico dominante per le riforme avviate dal governo laburista neozelandese a partire dal 1984;
- ***Liberation management*** – L’espressione “*liberation management*” fu coniata da Thomas Peters nel 1992, ma acquisì popolarità nella seconda metà degli anni ’90, dopo che Paul Light la utilizzò in *The Tides of Reform: Making Government Work* del 1997. Come il *market-driven management*, il *liberation management* si colloca a pieno titolo nel più ampio filone del *New Public Management* (Kettl, 1997; Löffler, 1997). Idea centrale di questo approccio è che i vincoli e le disfunzioni degli apparati burocratici

tradizionali impediscono ai *manager* pubblici di esprimere il loro potenziale. Da qui lo slogan “*let managers manage*” (Boston, Martin, Pallot e Walsh, 1996). Assumendo che la maggioranza dei dirigenti pubblici siano “*good people trapped in bad systems*” (Gore, 1993), il miglioramento della pubblica amministrazione non può che transitare attraverso la de-burocratizzazione dei processi e la razionalizzazione degli assetti organizzativi. Osborne (1997) auspica la transizione ad un paradigma manageriale “*based on liberating employees and citizens to do their best and using new management methods to get the most out of what government does*”. Per snellire le burocrazie pubbliche, i fautori del *liberation management* propongono soluzioni quali il decentramento delle funzioni di *budgeting* e gestione del personale, la semplificazione delle procedure e l’*outsourcing* massiccio. (Light, 1997; Osborne and Gaebler, 1992).

Le riforme pubbliche degli anni '80 e '90 hanno preso le mosse da raccomandazioni di commissioni e gruppi di studio governativi. In Canada, la *Glassco Commission*, istituita nel 1960, concluse che la burocrazia pubblica era eccessivamente centralizzata e non consentiva una sufficiente discrezionalità manageriale ai suoi dirigenti. Nel Regno Unito, il *Fulton Report* del 1968 evidenziò una generalizzata insufficienza delle capacità manageriali dell’alta dirigenza pubblica. In Australia, la *Royal Commission on Australian Government Administration*, istituita nel 1974, giudicò la burocrazia statale eccessivamente centralizzata e gerarchica (“*better decisions will be made and better service given to people if authority and responsibility are devolved to officials close to where the action occurs*”) ed il *management* pubblico scarsamente flessibile e dinamico. In Italia, il *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato* – presentato al Parlamento dal Ministro della Funzione Pubblica Giannini nel 1979 – aprì un’ampia riflessione sulle

fragilità della macchina amministrativa. Negli Stati Uniti, il rapporto presentato nel 1984 dalla *Grace Commission* raccomandò che il governo federale iniziasse ad essere amministrato “*like a business*” (Ingraham, 1995).

Pur con significative differenze d’approccio, riformare le amministrazioni pubbliche per riqualificare la capacità d’azione del governo è stata una priorità per schieramenti politici opposti. In Nuova Zelanda, è stato un governo laburista a promuovere la radicale riforma del settore pubblico. In molti casi (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, *etc.*) sono state amministrazioni conservatrici a dare l’impulso iniziale al cambiamento (Ingraham, 1995). In altri paesi ancora – tra questi l’Italia – si sono cercate ampie convergenze politiche fin dalla fase progettuale. In tutti i casi, l’orizzonte temporale delle riforme ha abbracciato cicli politici successivi. Anche se il passaggio della staffetta tra maggioranze di segno opposto ha portato a correzioni di rotta anche significative, l’irreversibilità del cambiamento ha chiamato tutti i governi in carica negli ultimi due decenni ad un impegno significativo su questo fronte.

Di seguito, si fornisce una sintesi delle riforme pubbliche che la letteratura iscrive nel perimetro concettuale del *New Public Management*. La breve ricostruzione proposta non è esaustiva, ma fornisce le coordinate utilizzate nell’analisi che seguirà nei prossimi capitoli.

Regno Unito

Nel Regno Unito, gli interventi di riforma della dirigenza pubblica hanno preso le mosse dalle raccomandazioni formulate nel *Fulton Report* del 1968. Il *Committee on the Civil Service* era stato istituito due anni prima dal Primo Ministro Harold Wilson, con la

missione di esaminare struttura, procedure di reclutamento e pratiche manageriali dell'*Home Civil Service*. La necessità di un'analisi sistematica del funzionamento della burocrazia pubblica era già stata evidenziata nel 1965 da un rapporto del *Select Committee on Estimates* sui processi di reclutamento nel *civil service*.

Il *Fulton Committee* evidenziò sei principali fragilità del *civil service* inglese:

1. In ossequio ad una cultura amministrativa di stampo ottocentesco, si privilegiava il generalismo. Frequenti rotazioni nelle posizioni e l'assenza di percorsi formativi finalizzati determinavano scarsa specializzazione e professionalità;
2. Un rigido sistema di inquadramento impediva mobilità verticale e percorsi di carriera in grado di premiare le professionalità migliori. Il *Fulton Committee* propose, al riguardo, la transizione ad un sistema di inquadramento per gruppi e categorie ed una revisione del *pay-system*;
3. I profili *professional* non disponevano di una sufficiente discrezionalità gestionale, né di una sufficiente preparazione manageriale. Il *Fulton Report* raccomandava, da un lato, un ampliamento dell'autonomia di tecnici e specialisti e, dall'altro, l'istituzione di un istituto preposto alla progettazione ed erogazione di percorsi di alta formazione gestionale per i dipendenti pubblici;
4. Le figure direzionali non detenevano solide competenze manageriali. Il *Fulton Committee* raccomandava, al riguardo, una diffusa applicazione di principi e metodologie di *accountable management* (criteri oggettivi per la misurazione delle prestazioni individuali e di gruppo, articolazione per centri di costo, raccordo tra unità di pianificazione centralizzate e *management services unit* periferiche, etc.);

5. Il *civil service* inglese risultava estremamente auto-referenziale e scollato dalla società. Il *Fulton Report* raccomandava una maggiore permeabilità degli apparati pubblici alle professionalità private, da realizzarsi attraverso l'adozione di sistemi di reclutamento aperti, che consentissero di attingere competenze dall'esterno;
6. Le politiche di gestione delle risorse umane presentavano evidenti carenze: insufficiente pianificazione, arretratezza dei sistemi di reclutamento, assenza di percorsi di sviluppo professionale per alti potenziali, scarso coordinamento tra dipartimenti.

In accordo con le raccomandazioni formulate dal *Fulton Committee*, nel 1968 fu costituito il *Civil Service Department*. Con un organico iniziale di 900 dipendenti, tale organismo fu investito di una generale responsabilità sulla riforma e gestione a regime del *civil service* inglese. Un *Civil Service College* fu contestualmente istituito alle dipendenze del *Civil Service Department*. Nel primo anno della riforma, le attività di *training* manageriale per i dipendenti pubblici inglesi subirono un incremento dell'80% nel loro complesso, con un raddoppio della formazione dirigenziale.

Una prima direttrice delle riforme amministrative avviate nel Regno Unito negli anni '80 è stata la responsabilizzazione dell'alta dirigenza pubblica nei confronti degli organi politici (Ingraham, 1997). Ispirandosi al modello statunitense, Margaret Thatcher sponsorizzò un significativo aumento dei dirigenti ministeriali a tempo determinato di nomina politica. Tale misura era funzionale alla concentrazione del controllo sugli apparati pubblici nell'ufficio del Primo Ministro.

Andavano nella stessa direzione le iniziative volte ad incrementare l'*accountability* degli apparati burocratici. Tra gli interventi più significativi, al riguardo, la *Financial Management Initiative* che, promuovendo una semplificazione dei sistemi di *reporting* e

accounting, istituiva controlli più stringenti sui costi ed una conseguente riduzione degli spazi di discrezionalità degli alti dirigenti ministeriali.

Il sistema di reclutamento dei *manager* pubblici fu radicalmente riformato nella direzione di una maggiore permeabilità tra mercato del lavoro pubblico e privato. Già nel 1995, più di un terzo dei dirigenti del *Next Steps Office* avevano trascorsi nel settore privato (*Next Steps Office*, 1995). Nello stesso tempo, a tutti i livelli degli apparati burocratici si sono diffusi contratti a tempo determinato legati alla *performance*.

Le riforme amministrative del governo Thatcher si sono fondate sull'applicazione di strumenti manageriali mutuati dal settore privato. Solo per citare due esempi, una *Efficiency Unit* fu istituita presso l'ufficio del Primo Ministro e un nuovo programma finalizzato a valutare l'efficienza di processi sensibili – i *Rayner Scrutinies* – fu oggetto di massicci investimenti. A testimonianza della filosofia managerialista che ha ispirato le riforme dell'era Thatcher, il primo capo dell'*Efficiency Unit* – *Sir Derek Rayner* – si dichiarava fermamente convinto dell'opportunità di impiegare nella sua nuova funzione le stesse metodologie che aveva utilizzato nel corso della sua precedente carriera di amministratore delegato di imprese private (Ingraham, 1997).

Privatizing e *downsizing* hanno rappresentato due parole d'ordine del governo Thatcher. Tutte le funzioni governative furono sottoposte ad attenta revisione per individuare ogni possibilità di esternalizzazione. Il ridimensionamento degli apparati pubblici interessò, in particolare, i livelli gerarchici non apicali (Hood, 1995).

A partire dal 1988, molti dei servizi precedentemente erogati dalle strutture ministeriali inglesi furono affidati alle agenzie *Next Steps*, amministrate da *Chief Executive Officer* che riportavano direttamente al ministro competente, aggirando la precedente

catena di controlli gerarchici. L'esternalizzazione di attività operative ad organizzazioni autonome, specializzate e governate da *manager* spesso provenienti dal privato mirava ad incrementare la misurabilità di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. Già nel 1995, esistevano più di 100 agenzie *Next Steps*. Il processo di *agencification* ha vissuto una nuova fase evolutiva durante il governo Major. Con il lancio del programma *Citizens' Charter* – che ha introdotto *standard* uniformi di misurazione della qualità dei servizi erogati dalle agenzie *Next Steps* – il *focus* si è spostato dall'efficientismo alla *customer satisfaction*.

Stati Uniti

La stagione di rinnovamento della burocrazia federale statunitense si è aperta ufficialmente il 19 gennaio 1978. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente Carter indicò la riforma del *civil service* quale tappa necessaria per dotare il paese di un governo “*efficient, open, and truly worthy of [...] people's understanding and respect*”.

Il successivo *Civil Service Reform Act (CSRA)* del 1978 tradusse quella dichiarazione d'intenti in un piano operativo (Lynn e Vaden, 1979). Tra gli altri interventi, il *CSRA* istituì un duplice sistema di *performance-related-payment (PRP)* per i dipendenti del governo federale. Per il *Senior Executive Service (SES)* – composto dai tre livelli dirigenziali apicali (*GS 16-18*) e dai dirigenti a tempo determinato – furono previste tre tipologie di *bonus* erogati sulla base degli esiti di sistemi di valutazione standardizzati: *performance award*, *distinguished service award* e *presidential rank award*. Un *distinguished service award* (di \$10,000) ed un *presidential rank award* (fino a \$20,000) furono riservati ai casi di prestazioni eccezionali. Dopo il primo anno di applicazione, il Congresso americano ridusse la quota di dirigenti eligibili ogni anno per il *performance*

award dal 50% al 25%. L'*Office of Personnel Management* abbassò ulteriormente tale soglia al 20%. Per i livelli manageriali intermedi, il *CSRA* dispose l'introduzione di un distinto *merit pay system*, collegato ad un sistema di valutazione strutturato con cicli annuali. A partire dal 1984, a fronte di critiche ed insoddisfazione diffuse, il Congresso ha adottato una serie di modifiche radicali. L'attuale *Performance Management and Recognition System (PMRS)* prevede tre leve incentivanti: un aumento indicizzato agli incrementi salariali nel settore privato (*annual comparability adjustment*) e due *one-time bonus* (il *merit increase* ed il *performance award*). I *manager* sono valutati su una scala di 5 giudizi (*Outstanding, Exceeds Fully Successful, Fully Successful, Minimally Successful, Unacceptable*). La legislazione Americana proibisce l'uso di quote per forzare la distribuzione dei valutati e tutti i dipendenti che ricevono una valutazione di almeno *Fully Successful* hanno diritto ad un incremento di merito. I sistemi *PRP* per il *SES* e per il *management* intermedio sono oggetto di critiche diffuse (Perry, 1992). In primo luogo, il sistema di valutazione è da molti ritenuto incoerente e non funzionale al perseguimento di chiari obiettivi organizzativi ed il legame tra *performance* ed incentivi è piuttosto debole. In secondo luogo, una rapida inflazione dei giudizi ha sterilizzato l'impatto motivante che può essere collegato solo ad una reale differenziazione: già nel 1992, più del 75 per cento del *management* intermedio riceveva un giudizio di *Fully Successful* o superiore (*United States Government Office of Personnel Management*, 1991: 11). Non esistono studi in letteratura che dimostrano un impatto positivo del sistema *PRP* sui livelli di *performance* della pubblica amministrazione federale. Ciò è probabilmente riconducibile, almeno in parte, alla limitata incidenza della remunerazione variabile.

Il *Civil Service Reform Act* del 1978 non scalfì le caratteristiche sostanziali della dirigenza federale (Ingraham, 1997). L'assetto organizzativo continuava ad essere fortemente centralizzato. Le funzioni della smantellata *Civil Service Commission* furono semplicemente trasferite a nuove agenzie centrali. Il neo-istituito *Office of Personnel Management* non realizzò la delega di funzioni prevista dalla riforma (Rosenbloom, 1993). Standardizzazione e rigidità continuarono a dominare i processi della pubblica amministrazione federale.

Ronald Reagan adottò un approccio assai più radicale, fondato sullo *spoil system* spinto ed il drastico ridimensionamento degli apparati pubblici. Il titolo del *report* predisposto dalla *Grace Commission – War on Waste* – ne sintetizza efficacemente la filosofia. Secondo molti autori, le riforme amministrative avviate dall'amministrazione Reagan mancavano tuttavia di una visione d'insieme che andasse oltre la retorica del *downsizing* (Ingraham, Thompson, and Eisenberg, 1995). L'assenza di un chiaro modello gestionale per il *post-downsizing*, non favorì lo sviluppo di una nuova cultura all'interno di organizzazioni pubbliche drasticamente depotenziate.

La riforma del *civil service* americano fu solo parzialmente rivitalizzata durante l'Amministrazione Bush. Fu Clinton ad aprire una stagione di riforme più sistematiche, con la costituzione, il 3 marzo 1993, della *National Partnership for Reinventing Government* (NPR). Missione di questa *task force* inter-agenzia era “*to make the entire federal government less expensive and more efficient, and to change the culture of our national bureaucracy away from complacency and entitlement toward initiative and*

empowerment".¹ Di seguito, si riportano alcuni degli obiettivi dichiarati in un rapporto redatto dalla *NPR* nel 1993.

"To create a government that works better and costs less."

"Steering more and rowing less."

"Replacing regulations with incentives."

"Reinventing a government that works better, costs less, and gets results Americans care about".

L'azione della *NPR* non si esaurì nella predisposizione del rapporto per il quale era stata inizialmente istituita. La commissione assunse un ruolo propositivo nell'implementazione di molte delle raccomandazioni formulate e fu incaricata di svolgere una seconda tornata di indagini nel 1995. Nel corso del secondo mandato Clinton-Gore, la *NPR* cambiò missione e nome e consolidò la propria *leadership* nella promozione del cambiamento culturale all'interno del *civil service*.

Se comparata con le riforme realizzate nel corso degli anni '80 e '90 in Nuova Zelanda, Regno Unito ed Australia, quella statunitense si distingue per una minore radicalità ed una diluizione temporale a cavallo di più amministrazioni, sia Democratiche, sia Repubblicane. Le finalità del *reinventing government* non implicavano tanto una discontinuità netta con il passato, quanto un miglioramento incrementale. Dal punto di vista metodologico, il *reinventing government* statunitense si è caratterizzato per un approccio eminentemente empirico. Le riforme si sono fondate più sulla concreta sperimentazione di innovazioni incrementali – all'interno di agenzie federali utilizzate come veri e propri laboratori – che su interventi normativi sistematici. Questi ultimi si sono prevalentemente

¹ Da un discorso tenuto dal Presidente Clinton il 3 marzo 1993.

limitati ad azioni di de-legificazione. Secondo molti autori, lo spirito innovatore che ha ispirato il *reinventing government* è stato, in gran parte, disatteso (Ingraham, 1997). Tra gli ostacoli che hanno impedito un pieno consolidamento delle riforme, ha giocato un ruolo cruciale la resistenza al cambiamento opposta dai vertici di organizzazioni centrali non radicalmente depotenziate (Moe, 1984).

Nuova Zelanda

In controtendenza rispetto agli altri paesi pionieri delle riforme neo-manageriali, in Nuova Zelanda fu un governo laburista, insediatosi nel 1984, a rivoluzionare il settore pubblico.

I cambiamenti che ne sono seguiti si distinguono per radicalità ed estensione. I seguenti obiettivi ricorrono, tra gli altri, nei documenti preparatori predisposti dal governo neozelandese alla vigilia delle riforme (Aucoin, 1995).

“The State should not be involved in any activities that could be more effectively and efficiently performed by communities or the private sector.”

“Department managers must be held fully accountable for the operation of their organizations and central control must be held to a minimum. The role of central agencies is consultation and advising not control.”

Le commissioni di studio incaricate di preparare il terreno per le riforme avevano individuato nell'eccessiva centralizzazione il principale elemento di fragilità delle amministrazioni pubbliche neozelandesi. “[*New Zealand's*] two central management control agencies – the Treasury Department and the State Services Commission – together managed what was undoubtedly the most intrusive management regime in the Westminster systems” (Aucoin, 1995).

Ispirandosi al filone del *market-driven management*, le riforme neozelandesi hanno introdotto meccanismi competitivi di mercato e di quasi-mercato tra le aziende pubbliche. Alla base di questa scelta risiedeva la ferma convinzione che i livelli di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica potessero migliorare per effetto di una libera competizione sia all'interno del sistema pubblico, sia tra settore pubblico ed operatori privati (Boston *et al.*, 1996).

Il ridimensionamento degli apparati statali è stato perseguito, in primo luogo, attraverso lo smembramento delle strutture centrali. La contrazione del perimetro d'azione pubblica è stata realizzata attraverso la privatizzazione massiccia e l'*outsourcing* spinto (Halligan, 1995). Le attività *core* rimaste nell'alveo pubblico sono state radicalmente riorganizzate secondo criteri di coerenza funzionale o di risultato. I sistemi operativi sono stati orientati alla misurazione delle *performance* ed al raggiungimento di più elevati *standard* di *accountability*. La guida di dipartimenti ed agenzie governative è stata affidata a *manager* assunti con contratti a tempo determinato, basati sul conseguimento di obiettivi concordati nell'ambito del rapporto fiduciario tra dirigente e ministro di riferimento. Tra i compiti del neo-istituito *senior executive system*, è stato incluso anche il sostegno a politiche retributive aggressive finalizzate a reclutare professionalità evolute dal mercato privato.

A fronte della spinta responsabilizzazione sui risultati, ai *manager* pubblici neozelandesi è stata riconosciuta un'ampia sfera di autonomia nella gestione del proprio *budget* di risorse umane e finanziarie. La riqualificazione dei sistemi di monitoraggio delle prestazioni e *reporting* è stata un'area di intervento cruciale per garantire un'adeguata *accountability* della dirigenza. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e del

processo di contrattazione collettiva ha stimolato la convergenza del settore pubblico verso le logiche di mercato.

La riforma neozelandese ha dato impulso ad una transizione decisa dal precedente sistema fondato sul controllo gerarchico ad un assetto basato su nuove logiche di *accountability*. All'intero di una cornice legislativa che definisce le finalità delle politiche pubbliche, le modalità di perseguimento degli obiettivi rientrano oggi nella sfera di discrezionalità dei singoli ministri i quali la esercitano, in primo luogo, attraverso la scelta del *management*. I *CEO*, a loro volta, dispongono di una pressoché totale autonomia nella gestione delle risorse umane e finanziarie loro assegnate. I dirigenti apicali sono mantenuti *accountable* attraverso un *set* di leve che comprende, tra gli altri, i seguenti elementi: un sistema di *reporting* che prevede anche incontri periodici con i ministri di riferimento, incentivi basati sulle *performance* e la rimozione in caso di prestazioni non in linea con gli obiettivi definiti nel contratto di lavoro.

Australia

L'approccio alle riforme pubbliche seguito in Australia mostra significative affinità con l'esperienza del Regno Unito. In entrambi i casi, il processo di cambiamento si è articolato in fasi alterne di

- a. Semplificazione ed alleggerimento degli apparati burocratici;
- b. Introduzione di innovazioni.

Elemento distintivo delle riforme australiane è stata la tendenza a consolidare piuttosto che disaggregare strutture organizzative e processi preesistenti (Ingraham, 1997). Questa spinta all'integrazione si è tradotta in un moderato decentramento delle attività

operative fondamentali, pur in presenza di una significativa delega della gestione delle risorse umane e finanziarie ad unità organizzative periferiche. Come nel Regno Unito, l'agenzia centrale per il *civil service* (il *Public Service Board*) è stato smembrato e sostituito da una *advisory agency*, la *Public Service Commission*, dotata di una limitata autorità di *auditing*.

Un'altra direttrice delle riforme australiane è stata il ricorso spinto al *contracting out*, quale strumento per coniugare controllo della spesa ed attenzione alla qualità.

Nel tentativo di riqualificare le competenze manageriali dei dirigenti pubblici, l'Australia ha tentato di replicare il *SES* americano. A differenza degli Stati Uniti, tuttavia, il governo australiano inizialmente non ha adottato un sistema di incentivi economici direttamente collegati ai risultati. Un sistema *pay-for-performance* è stato introdotto nel 1993 per il *Senior Executive Service*, con numerose difficoltà di attuazione e risultati discutibili.

1.2. Un nuovo prototipo di *manager* pubblico

Nelle esperienze di riforma degli anni '80 e '90, il processo di managerializzazione ha generalmente seguito due direttrici complementari.

Da un lato, gli assetti organizzativi delle aziende pubbliche sono stati revisionati per ampliare la sfera di autonomia delle posizioni dirigenziali e consentire ai *manager* pubblici di esprimere il proprio potenziale gestionale (Pollitt e Bouckaert, 2004). Il filone del *liberation management* rappresenta il riferimento teorico primario di questa prima linea d'azione e lo slogan "*let managers manage*" (Boston, Martin, Pallot, and Walsh, 1996) ne sintetizza l'essenza.

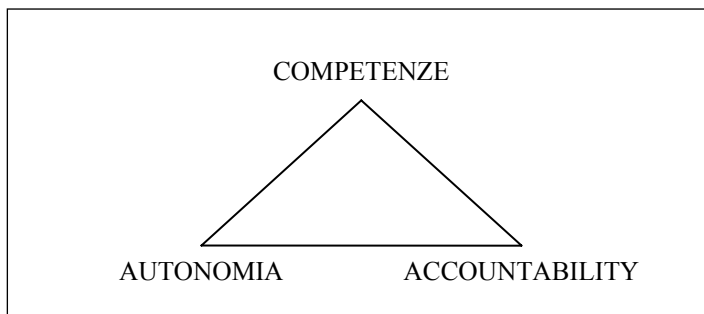
Lungo una seconda direttrice d'azione, i profili formali dei dirigenti pubblici ed i sistemi operativi aziendali sono stati ridisegnati per presidiare in modo evoluto i nuovi spazi organizzativi. La riqualificazione dei profili formali si è ispirata ad un nuovo prototipo di *civil servant* che fosse al tempo stesso più *accountable* e più capace d'interpretare con stile imprenditoriale il proprio ruolo pubblico. I sistemi operativi di molte organizzazioni pubbliche sono stati riprogettati per supportare percorsi di generazione di competenze più sofisticate, stimolare un diffuso orientamento alla *performance* e garantire più elevati livelli di *accountability* del *management*.

Dalle riforme neo-manageriali degli anni '80 e '90, è emerso un nuovo idealtipo di dirigente pubblico,

- a. In possesso di competenze gestionali evolute;
- b. Dotato di un'ampia autonomia imprenditoriale;
- c. Mantenuto *accountable* attraverso sistemi di controllo e valutazione avanzati.

Competenze gestionali, autonomia ed *accountability* costituiscono le tre dimensioni rispetto alle quali valutare il potenziamento dei ruoli manageriali operato dalle riforme (Figura 1.1).

Figura 1.1. Le tre dimensioni di potenziamento dei ruoli manageriali nelle riforme pubbliche.



Fonte: ns. elaborazioni.

1.3. Un nuovo paradigma manageriale per la dirigenza pubblica?

Secondo una parte maggioritaria della letteratura, i principi che hanno ispirato le riforme degli anni '80 e '90 configurano un nuovo paradigma manageriale pubblico, radicalmente distinto dal precedente modello burocratico. Carrol (1998: 402), ad esempio, elabora una definizione chiaramente paradigmatica del *New Public Management*: “*reducing and deregulating bureaucracy, using market mechanisms and simulated markets to conduct government action, devolving responsibility downward and outward in organizations, increasing productivity, energizing agencies, and empowering employees to pursue results, improve quality, and satisfy customers*”. Anche Osborne (1997) parla di transizione ad un nuovo paradigma “*based on liberating employees and citizens to do their best and using new management methods to get the most out of what government does*”.

Altri autori ritengono, al contrario, che i principi che hanno guidato le riforme non configurano un nuovo paradigma. In aperta opposizione con Osborne, Williams (2000) sostiene che “*No new paradigm is established*”.

La revisione dei sistemi di pubblico impiego – e del segmento dirigenziale, in particolare – è stato un elemento comune a tutte le riforme pubbliche avviate a partire dagli anni '80 in molte democrazie occidentali. Due obiettivi complementari sono stati l'ampliamento della sfera di autonomia gestionale del *management*, da un lato, ed il perseguimento di più elevati livelli di *accountability* dei dirigenti pubblico, dall'altro. Il binomio autonomia/responsabilità è certamente uno dei cardini del cosiddetto *New Public Management*. La traduzione di tali principi in pratiche organizzative è stata finora imperfetta. In molti casi, innovazioni formali sono state nella sostanza sterilizzate o depotenziate. Ad esempio, l'adozione di contratti basati sulle *performance* in combinazione con sistemi formali di valutazione delle prestazioni e meccanismi retributivi premianti non è stata spesso sufficiente per generare una cultura meritocratica.

Che i principi ispiratori delle riforme degli anni '80 e '90 rappresentino un nuovo paradigma o meno, negarne la portata epocale sarebbe riduttivo e miope. Riduttivo perché, nella maggioranza dei casi, il cambiamento è stato significativo ed irreversibile. Miope perché molti degli interventi attuati sono stati di natura strutturale (*in primis*, la riforma dei sistemi di gestione del personale pubblico) e la loro ricaduta deve essere osservata nel lungo periodo. La tendenza a giudicare prematuramente i risultati delle riforme genera il rischio di sottostimarne l'impatto.

In questa fase, la comunità scientifica ha la responsabilità di fornire analisi che evidenzino la reale portata delle innovazioni introdotte nel corso degli ultimi tre decenni.

Lynn (1998), ad esempio, identifica tre categorie di effetti duraturi generati dal *New Public Management*:

1. Un più spiccato orientamento alla *performance* e, più in generale, il consolidamento di una consapevolezza manageriale che in precedenza era spesso estranea alla pubblica amministrazione;
2. L'evoluzione qualitativa della ricerca scientifica avente ad oggetto le amministrazioni pubbliche, anche in ottica comparativa internazionale;
3. Una crescente integrazione tra discipline (economia, *management*, *public policy*, scienze politiche, sociologia, *etc.*) che hanno tradizionalmente osservato il funzionamento delle organizzazioni pubbliche da diversi punti di vista. Inoltre, la sperimentazione estesa dei principi del *NPM* all'interno di "amministrazioni-laboratorio" è stata occasione di convergenza e composizione di approcci empiristi e modelli teorici.

2. Caratteristiche ed incoerenze degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche italiane

2.1. Il modello weberiano

Il processo di consolidamento dei moderni sistemi di pubblica amministrazione si è fondato sull'adozione diffusa del modello burocratico di derivazione weberiana. Pur trattandosi di una tendenza comune alla quasi totalità degli stati moderni, tale fenomeno ha inciso in misura più significativa sull'evoluzione dei sistemi amministrativi dei paesi – come l'Italia – con una tradizione di *civil law*.

L'affermazione del modello weberiano è riconducibile a due motivazioni fondamentali. La prima è che la neutralità della funzione di governo rispetto alla funzione amministrativa – presupposto logico e politico dello stato moderno – ha trovato garanzia, almeno formale, nei principi di oggettività e di chiusura rispetto alle pressioni ambientali sui quali si fonda il modello burocratico puro. La seconda è che la costituzione dei moderni sistemi di pubblica amministrazione ha coinciso con la fase di consolidamento dello stato di diritto, fondato sulla sovranità del principio di legalità. Quest'ultimo presenta un'evidente contiguità logica con l'oggettività, o, più propriamente, con la minimizzazione della soggettività imprevedibile degli individui, perseguita dal modello burocratico.

La progettazione della macchina amministrativa secondo il paradigma burocratico ha determinato una netta prevalenza della dimensione istituzionale sulla dimensione

aziendale² e sui principi di funzionalità³ a questa correlati. Tale sbilanciamento ha fortemente condizionato anche i modelli organizzativi e le politiche del personale delle amministrazioni pubbliche italiane.

Dal punto di vista strutturale, l'adozione del modello burocratico ha prodotto una segmentazione spinta dei processi amministrativi in fasi rigidamente proceduralizzate. Più che su valutazioni di razionalità gestionale, l'aggregazione di compiti e mansioni si è tradizionalmente basata su criteri di omogeneità tecnico-operativa o si è modellata sulla titolarità degli atti formali.

L'approccio burocratico all'organizzazione si fonda su una logica rigidamente sequenziale: il *focus* è più sulla correttezza procedurale delle singole operazioni, che sulla coerenza delle relazioni che sussistono tra le stesse. La razionalità e la funzionalità di tali relazioni è considerata un corollario della correttezza delle procedure che regolano le singole fasi. Ne discende un modello fortemente auto-referenziale, scarsamente orientato agli obiettivi e, per questo, poco reattivo agli scostamenti rispetto ai risultati attesi o socialmente desiderabili.

Al principio di impermeabilità è riconducibile la forte incidenza dei controlli esterni di legittimità che connota i sistemi burocratici: una volta stabilite le regole di funzionamento della macchina, non resta che verificarne il rispetto. Postulando una razionalità assoluta nella fase di progettazione delle procedure, l'approccio burocratico

² Con il termine "azienda" si intende qui l'ordine economico di un istituto.

³ "Mentre, nella realtà delle imprese, la natura strumentale dell'attività 'aziendale' è stata da tempo riconosciuta e accettata nella pratica e nella teoria, il che ha consentito il prevalere di principi funzionali dell'organizzazione, nella realtà dell'amministrazione pubblica la strumentalità dell'attività aziendale è stata a lungo negata ed è stata riconosciuta solo recentemente, il che ha favorito il consolidamento di principi organizzativi a forte connotazione istituzionale e consolidati in modo compiuto e organico nel modello burocratico" (Borgonovi, 2002: 166).

puro giunge ad affermare l'identità tra correttezza formale ed efficacia/efficienza dell'azione amministrativa.

Nella traduzione dall'ideale al reale, la debolezza dei meccanismi di autoregolazione della macchina amministrativa ha storicamente indotto continui interventi di correzione della rotta verso risultati non solo formalmente legittimi, ma anche socialmente desiderabili. Questa falla del modello genera alcune delle patologie più ricorrenti negli assetti organizzativi delle aziende pubbliche.

La frequente inconciliabilità tra rigidità della logica procedurale ed efficacia dell'azione amministrativa ha storicamente indotto una moltiplicazione di interventi "per atti singoli", spesso sfociati in una sostanziale sostituzione degli amministratori da parte dei politici. L'abdicazione dell'amministrazione nei confronti della politica e la confusione tra funzioni di governo e funzioni gestionali hanno portato ad un'evoluzione del sistema amministrativo per sedimentazioni successive: la struttura organizzativa diviene il risultato di successive proiezioni di equilibri politici temporanei. Da qui, alcune delle distorsioni più macroscopiche del sistema amministrativo tradizionale:

- Aggregazione forzata di attività disomogenee, non sulla base di valutazioni tecniche, organizzative od economiche, ma per ragioni di opportunità politica;
- Esplosione di processi unitari e della responsabilità formale sulle singole fasi per moltiplicare gli spazi di influenza e di rappresentanza politica;
- Evoluzione "a strappi" della struttura, per sovrapposizione di modelli ideologici successivi e disomogenei.

Si tratta di una dinamica in parte fisiologica, connessa alla duplice fonte del potere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: il consenso politico e le competenze

tecniche e professionali. Nel modello burocratico ideale, il primo fattore rappresenta la fonte primaria di legittimazione per gli amministratori di nomina politica. Le competenze tecniche e professionali definiscono, invece, il perimetro di autonomia dei *civil servant* di carriera. La complessità organizzativa è, pertanto, incrementata dalla presenza di una duplice struttura⁴: quella di governo, diretta espressione del ciclo politico, e quella amministrativa in senso stretto, idealmente svincolata dal ciclo politico e a più forte connotazione professionale e burocratica. I due binari rispondono a due logiche non sempre conciliabili e difficilmente sovrapponibili: una prevalentemente esterna, fondata sulle regole della rappresentanza di gruppi di interessi particolari; l'altra prevalentemente interna al modello organizzativo, e quindi a più elevata connotazione aziendale.

Alcune delle più ricorrenti patologie del modello burocratico sono riconducibili proprio ad una non chiara distinzione tra funzione di governo e funzione professionale/burocratica. Dalla commistione tra le due, discendono frequenti interferenze della politica sul funzionamento della macchina organizzativa, attraverso interventi su aspetti di ordine gestionale e, in modo speculare, atti d'esercizio strumentale delle prerogative di natura tecnico-amministrativa con finalità di condizionamento delle scelte di indirizzo politico.

Il *focus* sulla correttezza procedurale, l'elevata incidenza dei controlli di legittimità, la frammentazione spinta dei processi amministrativi, l'elevata specializzazione tecnica e l'attribuzione del potere-responsabilità in base alla titolarità degli atti formali hanno

⁴“[...] l'esistenza delle due differenti strutture pone esigenze “di raccordo”, a cui si è cercato di dare riposta tramite l'istituzione di specifiche figure e posizioni quali quelle del Capo di gabinetto del Ministro o del Segretario particolare del Sindaco o del Presidente della Giunta (provinciale o regionale). Si tratta di posizioni cui possono accedere persone “nominate discrezionalmente” dall'amministratore elettivo in virtù di un rapporto fiduciario, ma che devono avere una professionalità tale da consentire loro di colloquiare con la struttura amministrativa, di tradurre gli indirizzi e le scelte politiche in indirizzi organizzativi e controllare il funzionamento organizzativo” (Borgonovi, 2002: 172).

tradizionalmente causato un allungamento in verticale delle strutture organizzative pubbliche. Il modello burocratico tende a rispondere ad un aumento della complessità con la moltiplicazione dei livelli gerarchici di coordinamento. Tale dinamica genera una struttura “a canne d’organo” (Borgonovi, 2002), nella quale le singole fasi del processo amministrativo, considerate in se stesse compiute ed autonome, sono tra loro coordinate solo attraverso l’intervento formale degli organi che ne rappresentano i vertici comuni. A fronte di un problema di coordinamento non previsto e non codificato nelle procedure, una simile organizzazione richiede di risalire ogni volta tutta la catena gerarchica, con evidenti disfunzioni e dispersioni.

La logica burocratica influenza anche la dinamica evolutiva della struttura organizzativa. Mentre, nei modelli aperti, le variazioni strutturali – sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro), sia quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione) – discendono dalle scelte strategiche di posizionamento rispetto all’ambiente, nei sistemi burocratici prevalgono meccanismi di evoluzione della struttura fortemente inerziali, spesso svincolati dall’evoluzione dei bisogni della comunità di riferimento, e fortemente condizionati da fattori politici, più o meno estranei ad una razionalità aziendale in senso stretto. Le tendenze inerziali endogene ai modelli organizzativi burocratici sono riconducibili, tra gli altri, ai due elementi seguenti:

1. Sussiste, di frequente, una sproporzione tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità e la tipologia ed il numero di posizioni concretamente istituibili in applicazione delle norme;

2. Le mansioni sono definite da norme che sono il risultato di processi di negoziazione politica e non necessariamente la risposta gestionalmente più razionale all'analisi dei bisogni della comunità (Moe, 1984).

La sovranità assoluta del principio di legittimità procedurale genera una tendenza inerziale alla proliferazione delle posizioni di supervisione. Il modello burocratico puro risponde alla complessità aumentando gli organi di coordinamento. Ciò innesca circoli viziosi che distraggono risorse dalle posizioni di produzione per destinarle alla manutenzione della macchina organizzativa.

Vincoli normativi alla crescita dimensionale delle organizzazioni pubbliche sono lo strumento più frequentemente utilizzato per arginare questa tendenza endogena all'entropia organizzativa. In Italia, ad esempio, prima delle riforme degli anni '90, le piante organiche⁵ definivano tipologia e numero delle posizioni organizzative: nuove assunzioni a tempo indeterminato erano possibili solo nei limiti previsti dalla pianta. Le decisioni di variazioni della pianta organica erano di competenza degli organi elettivi – consigli comunali, provinciali e regionali, Governo o Parlamento in occasione dell'istituzione di un nuovo ministero – ed erano subordinate al vaglio di organi esterni deputati alla verifica delle compatibilità economiche di lungo periodo.

Funzione primaria delle piante organiche era di evitare una crescita incontrollata del personale pubblico. Tale rischio è concretamente riconducibile all'effetto congiunto di due fattori. Il primo è che il “posto pubblico” rappresenta un potente strumento di gestione del consenso. Il secondo è che l'azienda composta-pubblica, in quanto ordine economico di istituti che non possono generalmente essere sanzionati con l'uscita dal mercato, è

⁵ Le piante organiche sono state abolite dall'art. 6 del d.lgs. 29/1993.

sottoposta a vincoli di economicità di breve periodo meno stringenti di quelli che gravano sulle aziende di produzione: i soggetti che, *pro-tempore*, si trovano ad esercitare il potere decisionale sono meno responsabilizzati rispetto alla sostenibilità di lungo periodo.

Le regole di elaborazione e variazione delle piante organiche hanno subito trasformazioni riconducibili alle fasi seguenti. Fino agli inizi degli anni '80, il sistema dei ruoli e delle carriere prevedeva l'articolazione delle posizioni di lavoro per settore di attività. Per ciascuna posizione erano specificati contenuti di base, compensi accessori ed orari di lavoro. Tale sistema consentiva differenze anche significative nel trattamento economico di posizioni simili afferenti a settori diversi. Negli anni '80 – con l'introduzione del sistema della qualifica unica funzionale – si è mirato ad omogeneizzare il trattamento economico e normativo di figure professionali simili afferenti a differenti settori di attività, inserendo le posizioni di lavoro in fasce – i cosiddetti livelli funzionali – sottoposti a trattamento uniforme. A metà degli anni '90, al precedente sistema delle qualifiche sono state apportate modifiche che consentissero una maggiore differenziazione del trattamento economico, in funzione dei compiti, delle mansioni e dei contenuti di responsabilità delle diverse posizioni.

La complessità formale delle procedure di variazione delle piante organiche ha a lungo rappresentato un elemento di forte rigidità. In una situazione di risorse decrescenti e di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti, lo strumento della pianta organica ha contribuito a generare alcune delle distorsioni tipiche del sistema di pubblico impiego:

- Differenze, anche macroscopiche, tra pianta organica formalmente approvata e dimensioni e composizione effettive dell'organismo personale;

- Posti di pianta organica vacanti e contemporanea presenza di personale non inquadrato stabilmente;
- Frequente impiego di personale nello svolgimento di compiti, mansioni e funzioni diverse rispetto ai profili professionali di inquadramento;
- Tendenza al sovradimensionamento delle piante organiche in occasione delle revisioni periodiche, al fine di anticipare futuri fabbisogni di personale o di conservare i margini di discrezionalità acquisiti nel tempo;
- Utilizzo delle variazioni delle piante organiche come terreno di negoziazione politica tra diversi organi e livelli di governo;
- Incremento del precariato, attraverso l'attivazione di rapporti di lavoro atipici. Ciò ha generato attese e pressioni sociali, spesso sfociate in sanatorie periodiche ed inserimenti in ruolo *ope legis*;
- Proliferazione degli enti strumentali e degli incarichi professionali non tanto per ragioni di convenienza economica quanto per aggirare il vincolo formale della pianta organica.

Ai limiti strutturali dei modelli organizzativi burocratici, si aggiungono le peculiari caratteristiche del rapporto di pubblico impiego e delle correlate politiche del personale. In ambito pubblico, l'efficacia della gestione del personale è stata tradizionalmente condizionata dall'applicazione meccanicistica del principio di impersonalità. La sostanziale impossibilità di differenziare significativamente il trattamento dei dipendenti ha generato una patologia organizzativa: in assenza di sistemi di ricompensa ancorati ad un reale sistema di valutazione, l'unico strumento di gestione del personale è stato, per lungo tempo, la modifica della struttura organizzativa. A fronte di un sistema che collegava la ricompensa esclusivamente al livello gerarchico della posizione, le modifiche alla struttura

erano l'unica via per creare opportunità di sviluppo per le persone. Alla commistione tra gestione della struttura e politiche del personale, sono riconducibili alcune patologie organizzative ricorrenti:

- Modifiche della struttura organizzativa non per esigenze funzionali, ma per creare spazi di sviluppo professionale;
- Allungamento della catena gerarchica e proliferazione delle posizioni di livello superiore, con un corrispondente incremento dei costi di coordinamento;
- Variazioni dei contenuti di posizioni e profili professionali non corrispondenti a reali variazioni nelle responsabilità e nei contenuti di lavoro, ma finalizzate a collocare i dipendenti in un livello retributivo più elevato;
- Dipendenza delle progressioni retributive, di carriera e professionali non tanto dalle qualità e meriti dei dipendenti, quanto dalle opportunità consentite dalla struttura.

La confusione tra dimensione strutturale dell'organizzazione ed aspetti di gestione del personale è solo uno dei tratti distintivi delle burocrazie pubbliche rispetto alle organizzazioni private. Altre differenze significative sono riconducibili allo speciale *status* storicamente riconosciuto ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. La progressiva estensione di tutele che dovrebbero essere riservate, in principio, ai pubblici ufficiali investiti di funzioni sovra-ordinate – per garantirne la neutralità ed imparzialità – ha prodotto un ordinamento giuslavoristico del tutto disomogeneo rispetto all'omologo privato. In particolare, il riconoscimento di tutele del tutto sproporzionate a quelle del settore privato e la sovranità del principio d'imparzialità di trattamento hanno favorito una deriva egualitaristica delle politiche di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche.

Un'altra eccezionalità del pubblico impiego è la funzione di volano occupazionale che esso ha storicamente svolto per l'attuazione di politiche economiche anticongiunturali e di perequazione territoriale.

2.2. La crisi del modello burocratico tradizionale

L'applicazione del paradigma burocratico al sistema amministrativo ha innegabilmente generato malfunzionamenti e patologie organizzative. La crescente inadeguatezza del modello organizzativo tradizionale sembra potersi imputare a due principali motivazioni. Una prima fonte di incoerenza è rappresentata dai limiti intrinseci al modello burocratico e dalla sua endogena tendenza al collasso (Valotti, 2000). Un secondo fattore di obsolescenza del modello organizzativo tradizionale è stato l'incremento della complessità – sia di contesto, sia interna alle aziende pubbliche – intervenuto negli ultimi decenni (Galbraith, 1977). I due fattori appena richiamati sono stati oggetto di distinti filoni di studio.

Fanno capo al primo filone teorico gli studi organizzativi che, negli ultimi cinquant'anni, si sono focalizzati sui “circoli viziosi” della burocrazia. Questi hanno analizzato alcune delle patologie più frequentemente osservabili nel funzionamento degli istituti pubblici.

- Allontanamento dai fini istituzionali e dirottamento verso interessi di gruppi di potere interni (Merton, 1959).
- Inattitudine al perseguimento dei risultati ed al miglioramento degli stessi (Gouldner, 1954).

- Frantumazione dell'unitarietà aziendale per un eccesso di specializzazione (Selznick, 1949).
- Difficoltà di adattamento dinamico dell'azienda pubblica (Crozier, 1963).
- Bassa propensione alla valorizzazione e allo sviluppo professionale del personale (Normann, 1985).
- Eccessiva articolazione e rigidità delle procedure.
- Appesantimento dei meccanismi e delle strutture di coordinamento.
- Perdita di efficienza nelle relazioni interaziendali, sia tra aziende composte-pubbliche, sia tra aziende composte-pubbliche e comunità di riferimento (Rebora, 1983).
- a staticità dei modelli organizzativi e delle politiche del personale tradizionali rispetto alle rinnovate esigenze di flessibilità della macchina amministrativa; la conseguente difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all'esercizio del nuovo ruolo e delle nuove funzioni; la tendenza alla gestione emergenziale attraverso l'aumento di interventi per atti singoli; la commistione tra responsabilità politiche e gestionali; l'assorbimento della dirigenza in attività operative; la sclerotizzazione dei circoli viziosi congeniti al modello burocratico; la crescente divaricazione tra obiettivi sociali e risultati gestionali; la progressiva riduzione del grado di efficacia sociale dell'azione amministrativa e conseguente perdita di legittimazione; la difficoltà di indirizzo della macchina amministrativa verso i rinnovati obiettivi strategici; la prevalenza di logiche incrementali e scarsa capacità di lettura strategica degli spazi d'azione comunque consentiti dalle innovazioni normative.

Il secondo filone teorico che ha analizzato i fattori di obsolescenza delle burocrazie pubbliche è quello *contingency*. L'espressione "*contingency theory*" indica una serie di

studi organizzativi, sviluppati a partire dalla fine degli anni '60, che contestano la validità di modelli organizzativi universali ed affermano la necessità di soluzioni contingenti, ossia progettate tenendo conto delle condizioni ambientali, specifiche e generali. Nella prospettiva *contingency*, la sopravvenuta inadeguatezza dei modelli organizzativi pubblici tradizionali sarebbe riconducibile, in primo luogo, a variazioni – nel numero, nell'entità, nella variabilità e nell'interdipendenza – dei fattori di complessità ambientale (Galbraith, 1977). Al crescere dei livelli di complessità, il paradigma burocratico – che ben si presta a governare il funzionamento di aziende che operano in condizioni di relativa semplicità – tende a degenerare verso l'iper-regolamentazione ed il collasso. Al venir meno di condizioni di programmabilità tali da consentire un buon funzionamento delle procedure, la gestione delle eccezioni – sempre più numerose e rilevanti – tende ad assorbire una quota crescente del tempo di lavoro dei capi. Ingenti risorse organizzative sono assorbite da attività a basso valore aggiunto. Prima fra tutte, l'elaborazione di nuove e sempre più complesse procedure.

A partire dagli anni '90, l'obsolescenza delle burocrazie pubbliche tradizionali è divenuta più evidente. L'assetto istituzionale ed il modello generale di stato hanno subito significative revisioni, che hanno generato modifiche sostanziali nelle relazioni interistituzionali e finanziarie tra i diversi livelli di governo (sopranazionale, nazionale, regionale e locale). L'appartenenza all'Unione monetaria ha comportato crescenti vincoli nelle dinamiche di spesa e richiesto una razionalizzazione delle finanze pubbliche. La crescente competizione associata alla globalizzazione ha aumentato l'attenzione degli operatori economici sui livelli di efficacia e sulla capacità di risposta delle amministrazioni pubbliche. Tali mutamenti, prevalentemente esogeni, si sono combinati con processi di

rinnovamento culturale interni agli enti pubblici ed alle comunità professionali. La convergenza di spinte *top-down* – i vincoli di appartenenza all’Unione Europea, le istanze di revisione del modello di Stato, i processi di decentramento – e *bottom-up* – la rivendicazione, da parte dei cittadini, di un più diretto controllo e di una maggiore trasparenza circa l’uso delle risorse pubbliche, il progressivo spostamento del baricentro competitivo a livello di sistemi economici locali, i nuovi bisogni connessi all’accelerazione dei mutamenti economico-sociali generali, i processi di globalizzazione – hanno determinato una pressione verso il cambiamento senza precedenti. Le amministrazioni pubbliche sono state chiamate ad un cambiamento di ruolo, per il quale, in molti casi, non erano attrezzate. Sotto accusa,

- La staticità dei modelli organizzativi e delle politiche del personale rispetto alle rinnovate esigenze di flessibilità della macchina amministrativa.
- La conseguente difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all’esercizio del nuovo ruolo e delle nuove funzioni.
- La tendenza alla gestione emergenziale attraverso l’aumento di interventi per atti singoli.
- La commistione tra responsabilità politiche e gestionali.
- L’assorbimento della dirigenza in attività operative.
- La sclerotizzazione dei circoli viziosi congeniti al modello burocratico.
- La crescente divaricazione tra obiettivi sociali e risultati gestionali.
- La progressiva riduzione del grado di efficacia sociale dell’azione amministrativa e conseguente perdita di legittimazione.
- La difficoltà di indirizzo della macchina amministrativa verso i rinnovati obiettivi strategici.

- La prevalenza di logiche incrementalistiche ed una scarsa capacità di lettura strategica degli spazi d'azione comunque consentiti dalle innovazioni normative.

Il processo di rinnovamento che ne è seguito si è sviluppato lungo due direttrici: la riforma dell'apparato normativo e la riqualificazione delle competenze manageriali.

2.3. La svolta degli anni '90

Gli interventi di riorganizzazione degli anni '90 hanno segnato un momento di discontinuità rispetto alle logiche incrementalistiche che avevano ispirato le prime ristrutturazioni organiche avviate all'interno degli enti pubblici territoriali a partire dalla fine degli anni '70. Queste ultime rispondevano prevalentemente ad esigenze di adeguamento normativo e si traducevano in atti di riorganizzazione di natura straordinaria, in un'ottica di adempimento formale. Il *focus* era sugli aspetti procedurali del cambiamento, piuttosto che sull'impatto sostanziale. Le riorganizzazioni della fine degli anni '70 si erano limitate, di fatto, alla rideterminazione degli organici ed alla conseguente rimodulazione delle strutture. Tali interventi si inserivano in un contesto caratterizzato da una limitata autonomia degli enti territoriali, da un'estrema rigidità del rapporto di pubblico impiego, da un controllo centralizzato della spesa per il personale da parte di organi quali la Commissione Centrale per la Finanza Locale, da un blocco sistematico del *turnover* aziendale attraverso le leggi finanziarie annuali e da una debole cultura organizzativa degli enti.

A partire dalla seconda metà degli anni '80, gli interventi di riorganizzazione hanno assunto caratteristiche di maggiore sistematicità, anche in virtù di un più solido ancoraggio ad approfonditi studi organizzativi preliminari. In questa fase, a fronte della diffusione di

una cultura organizzativa meno autoreferenziale, si è registrata una notevole difficoltà di traduzione dei nuovi modelli teorici generali in concreti interventi applicativi. Si è trattato di un fenomeno imputabile principalmente alla fragilità delle competenze organizzative dei soggetti che avrebbero dovuto realizzare il cambiamento – amministratori eletti, dirigenti e quadri – ed al permanere di forti vincoli normativi. In questa fase, prevaleva ancora un’impostazione meccanicistica del funzionamento delle aziende pubbliche⁶, fondata su una puntuale codificazione di tutti gli accadimenti aziendali e su una misurazione degli scostamenti in un’ottica di controllo di legittimità e di efficienza.

I tentativi di revisione della fine degli anni ’80 hanno iniziato a produrre effetti tangibili negli anni ’90. Solo nel decennio scorso, infatti, l’esigenza di riorganizzare la macchina pubblica ha trovato una legittimazione anche normativa, nel quadro di un più ampio processo di revisione degli assetti istituzionali e dei rapporti tra i livelli di governo. L’impulso al cambiamento si è finalmente tradotto in vere e proprie sperimentazioni organizzative, all’interno dei più ampi margini di autonomia riconosciuti agli enti. Almeno nelle realtà più avanzate, tali interventi hanno assunto un carattere sistematico ed organico, dando vita a cantieri permanenti di riorganizzazione. Gli interventi organizzativi degli anni ’90 hanno interessato, per la prima volta, tutte le dimensioni dell’assetto organizzativo: la struttura (macro e micro), i sistemi operativi (le regole, i ruoli e le responsabilità) e le componenti intangibili (il clima organizzativo, i valori e la cultura aziendale). Tali interventi di riorganizzazione hanno assecondato due tendenze generali riscontrabili a livello di settore pubblico. La prima è l’abbandono progressivo della logica di controllo

⁶ È significativa, a questo proposito, la vicenda dei carichi di lavoro, ovvero l’elaborazione a livello centrale di un metodo analitico e prescrittivo per la determinazione dei fabbisogni quali-quantitativi di ore di lavoro per la produzione di determinati *output*, intesi come risultati di fasi di attività (G. Valotti, *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda*, Egea, Milano, 2000, pag. 218).

centralistico degli organici, e la responsabilizzazione degli enti sulla determinazione degli stessi, nei soli limiti imposti dalle compatibilità di carattere economico-finanziario. La seconda è la progressiva riduzione del numero di dipendenti, anche attraverso l'introduzione di strumenti più flessibili di impiego per la gestione del *turnover*. Nei singoli casi, la reale portata del cambiamento è dipesa dalla combinazione di due fattori. Da un lato, la qualità delle nuove regole, soprattutto in termini di concreta attuabilità. Trattandosi di un territorio di competenza del Legislatore, questo primo fattore è stato una variabile esogena per i *manager* pubblici. Dall'altro lato, però, la reale entità del cambiamento è dipesa dalla capacità dei dirigenti interpretare i nuovi strumenti e spazi consentiti dalla normativa.

Se gli interventi normativi hanno dato un impulso esogeno indispensabile per innescare la modernizzazione dei modelli organizzativi, in molti casi le nuove regole hanno recepito un cambiamento già in atto. A livello di ordinamento generale delle amministrazioni pubbliche, il d.lgs. 29/1993 è stato senza dubbio la pietra angolare del processo di riforma.

La svolta apportata dal d.lgs. 29/1993 – pensato, nella sua versione originaria, per le amministrazioni statali e dunque cucito sul modello organizzativo ministeriale – è stata anticipata, a livello di autonomie locali, dalla l. 142/1990. Questa ha soppiantato quasi totalmente i precedenti testi unici, fornendo agli enti locali nuove regole, strutture e procedure, e proiettandoli all'avanguardia del processo d'innovazione delle pubbliche amministrazioni italiane.

La l. 142/1990 ha contribuito a ridisegnare il profilo degli istituti pubblici territoriali, con consistenti innovazioni strutturali per gli enti già esistenti (comuni,

province, comunità montane, città metropolitane) e la creazione di forme associative nuove (le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, le fusioni). Sul piano istituzionale, la novità più rilevante è stata il riconoscimento dell'autonomia statutaria degli enti locali. Altre innovazioni hanno riguardato i processi deliberativi in un'ottica di semplificazione e snellimento. Tra le misure più significative, la riduzione drastica delle funzioni degli organi consiliari e l'attribuzione di maggiori poteri agli esecutivi, cui è stata assegnata in via residuale l'attribuzione dei compiti non espressamente riservati ai consigli. Peraltro, la posizione degli organi politici esecutivi è stata ulteriormente rafforzata dalla l. 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province.

La l. 142/1990 ha innovato profondamente anche le funzioni del segretario comunale e provinciale. Formalizzando un ruolo che molti segretari già svolgevano *de facto*, la norma ha assegnato a tale figura, in aggiunta alla tradizionale funzione notarile, il ruolo di vertice della struttura organizzativa dell'amministrazione locale.

Per quanto riguarda il personale dipendente, gli articoli 51 e 53 della l. 142/1990 hanno operato le prime riserve di competenze a favore di ruoli non dirigenziali responsabili dei servizi di maggior rilievo tecnico e contabile. Per la prima volta, tali figure direzionali intermedie – funzionari oppure, nei piccoli enti, impiegati con compiti di particolare responsabilità – sono stati investiti del compito di esprimere pareri tecnici sulle deliberazioni giuntali e consiliari.

Già i contratti collettivi dei primi anni '80 avevano istituito figure apicali assimilabili alla dirigenza statale – i cosiddetti decimi livelli – investite di compiti di coordinamento di una o più unità organizzative. Tali posizioni, tuttavia, erano prive di effettiva autonomia e non erano formalmente competenti per atti a rilievo esterno.

L'articolo 51 della l. 142/1990 ha istituito la dirigenza locale e ne ha tracciato il profilo. Alle decime qualifiche funzionali è stato riconosciuto lo *status* dirigenziale. La l. 142/1990 ha attribuito loro poteri autonomi ed autorità di rappresentanza dell'ente. L'articolo 51, in particolare, prevede che «spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettate dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti»; ed ancora, che «spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente». Si è costituito, in tal modo, un primo spartiacque tra sfera politica e sfera gestionale. Per la prima volta, si stabilita l'esistenza di due apparati distinti: quello politico e quello tecnico-gestionale, tenuti a non interferire nelle reciproche attività, ancorché legati da un rapporto di negoziazione.

Con il d.lgs. 29/1993, la riforma ha assunto un respiro più ampio. Il Legislatore ha tentato di correggere alcune criticità del sistema previgente.

- La fragilità degli strumenti di responsabilizzazione formale e sostanziale degli amministratori pubblici.
- La confusione tra responsabilità d'indirizzo strategico e ruoli gestionali.
- L'assorbimento della dirigenza nella gestione emergenziale delle eccezioni.
- L'assenza di meccanismi trasparenti di valutazione, a garanzia dell'efficienza dell'azione dei dipendenti pubblici.

Il d.lgs. 29/1993 ha fissato due direttrici del cambiamento: la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego e la distinzione tra responsabilità politiche e ruoli gestionali.

L'assimilazione progressiva del diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni alla disciplina privatistica ha mirato a dare una nuova dignità ai principi di produttività, managerialità ed efficienza. Il d.lgs. 29/1993 ha stabilito le tappe per la graduale convergenza del rapporto di pubblico impiego verso un modello di tipo privatistico, con il conseguente assoggettamento dello stesso al codice civile e alla legislazione speciale in campo lavoristico. La transizione verso il sistema di contrattazione collettiva era stata preceduta da un'introduzione sperimentale di questo istituto ad opera della l. 93/1983. Il d.lgs. 29/1993 ha stabilito la valenza generale del principio di privatizzazione, rispetto al quale ha previsto poche eccezioni (magistrati, militari, professori universitari, funzionari prefettizi e diplomatici). La giurisdizione amministrativa è rimasta competente solo per i pochi atti afferenti all'organizzazione non del singolo rapporto, ma della struttura amministrativa, e che conservano, per questo, un carattere pubblicistico.

La distinzione tra responsabilità politiche e ruoli gestionali ha definito un nuovo sistema di *corporate governance*: ai politici spetta il compito di definire gli indirizzi strategici, dare impulso alla loro realizzazione e controllare l'efficacia sociale dell'azione pubblica; ai dirigenti, il presidio delle attività gestionali necessarie per realizzare la strategia. La disciplina del d.lgs. 29/1993 ha inciso in misura rilevante sull'assetto della dirigenza, promuovendone la managerializzazione, nel quadro di una ridefinizione degli equilibri tra sfera politica e sfera gestionale. Tra i punti qualificanti: l'ampliamento degli spazi di autonomia decisionale dei dirigenti ed una corrispondente responsabilizzazione sui

risultati; lo stretto collegamento dell'attività dirigenziale al ciclo di programmazione e controllo; l'utilizzo di strutture organizzative flessibili, volte a promuovere la negoziazione nei momenti qualificanti di confronto tra politici e amministratori.

I principi ispiratori della riforma delle politiche della dirigenza introdotta dal d.lgs. 29/1993 sono quattro. Il primo è l'affermazione di un generale principio di autonomia gestionale dei dirigenti, declinabile in autonomia organizzativa, finanziaria, amministrativa e tecnica. Il secondo è la distinzione tra ruoli politici e ruoli gestionali: ai dirigenti è attribuita la titolarità dell'attività gestionale; agli organi politici il potere di indirizzo e coordinamento. In particolare, a questi ultimi è riconosciuto il potere d'individuare gli obiettivi generali ed i programmi, nonché la verifica della corrispondenza dei risultati ai programmi e agli indirizzi; alla dirigenza è riservata la completa gestione finanziaria, tecnica e di controllo, con la possibilità di adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Il terzo pilastro d.lgs. 29/1993 è l'affermazione del principio di responsabilità della dirigenza, con riferimento alla verifica dell'effettiva realizzazione dei programmi e degli obiettivi, nonché con l'instaurazione di un'efficiente rete di controlli. Infine, il quarto principio è che tra dirigenza e organi di governo non sussiste una relazione di tipo gerarchico, ma una forma di sopraordinazione meno intensa. La politica, cioè, non ha il potere di dare ordini puntuali, bensì quello di indicare linee programmatiche entro le quali il dirigente può muoversi autonomamente, con verifica dell'osservanza delle stesse e dei risultati finali.

Il d.lgs. 29/1993 ha ridefinito l'assetto generale delle amministrazioni pubbliche. Di seguito, se ne sintetizzano gli elementi di maggiore novità.

- **Un nuovo sistema di *corporate governance*** – Il d.lgs. 29/1993 ha tracciato il confine tra politica e dirigenziale, stabilendone i principi generali: mutua autonomia e non interferenza reciproca, distinzione dei ruoli e univoca ripartizione delle responsabilità, centralità del processo di negoziazione nei momenti qualificanti del ciclo di programmazione. L'architettura del nuovo sistema di *corporate governance* si fonda su una più chiara declinazione dell'unitaria funzione di governo dell'azienda pubblica in una componente istituzionale, di competenza politica, ed in una dimensione direzionale, attribuita ai soli dirigenti, ma da interpretarsi quale funzione diffusa di governo aziendale. Il nuovo sistema attribuisce ai politici la definizione degli indirizzi (definizione della strategia), la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare (impulso all'attuazione della strategia) e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione agli indirizzi dati (controllo dell'efficacia sociale). Attribuisce ai dirigenti la responsabilità esclusiva dell'attività amministrativa, il presidio autonomo della sfera gestionale (l'autonomia gestionale dei dirigenti si declina in autonomia finanziaria, tecnica, amministrativa e organizzativa), la responsabilità del raggiungimento dei risultati (efficacia gestionale) e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse assegnate (efficienza gestionale).
- **Un nuovo sistema di attribuzione degli incarichi dirigenziali** – Il d.lgs. 29/1993 ha reso il sistema di inquadramento e carriera dei dirigenti più flessibile, affermando un principio generale di fiduciarità del rapporto. Nel caso degli enti locali, la riforma ha istituito un'unica qualifica funzionale. In precedenza, esistevano due livelli dirigenziali, con accesso, per concorso, al primo livello e passaggio, sempre per concorso, dal primo al secondo. I concorsi, inoltre, erano banditi per specifiche posizioni. Esistevano inoltre

ruoli “a vita”, percorsi di carriera bloccati ed un generale appiattimento retributivo. Il d.lgs. 29/1993 ha istituito un’unica qualifica per la dirigenza locale, con concorsi non più banditi per singole posizioni, ma per l’accesso allo *status* dirigenziale, dopodiché la destinazione dei singoli dirigenti alle differenti posizioni avviene per incarico. Ad inizio mandato, i dirigenti ricevono dal Sindaco/Presidente l’incarico a ricoprire una specifica posizione. Tale incarico è revocabile alla fine di ciascun anno e spira comunque al termine del mandato. Gli incarichi sono conferiti in base alla natura e alle caratteristiche dei programmi, alle attitudini e capacità professionali, ai risultati conseguiti.

- **Un nuovo sistema di responsabilizzazione della dirigenza** – L’attribuzione dell’incarico di inizio mandato è contestuale all’assegnazione di risorse ed obiettivi, che sono declinati in obiettivi annuali. La valutazione del grado di raggiungimento di questi ultimi produce tre possibili effetti: l’attribuzione della retribuzione di risultato, la revoca dell’incarico o la risoluzione del rapporto di lavoro. La responsabilizzazione è focalizzata su due dimensioni: il conseguimento dei risultati e la modalità d’esercizio del ruolo. La verifica di tali condizioni è demandata al sistema di valutazione, collegato al sistema di programmazione e controllo.
- **Un nuovo sistema retributivo** – La riforma ha prodotto una moltiplicazione delle posizioni economiche ed un più stretto collegamento della retribuzione alla tipologia ed alla qualità delle attività svolte. Il d.lgs. 29/1993 ha previsto una sostanziale tripartizione della retribuzione in una componente di base (fissa, uguale per tutti i dirigenti, svincolata dalla posizione e dai risultati), una componente collegata alla posizione (semivariabile, connessa alla complessità e responsabilità della posizione, viene meno con la revoca dell’incarico) ed una componente legata al risultato di risultato (variabile

in proporzione al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, nei limiti di un tetto massimo stabilito *ex-ante*).

- **Nuovi criteri di accesso ed uscita** – Il d.lgs. 29/1993, come successivamente modificato ed integrato, è andato nella direzione di una progressiva contrattualizzazione e di un’evoluzione di natura fiduciaria del rapporto di pubblico impiego. L’introduzione di istituti di matrice privatistica ha prodotto significative novità nei criteri di accesso ed uscita dei dirigenti, creando un “duplice binario”:

- *Rapporti a tempo indeterminato*: i livelli retributivi sono definiti in sede di contrattazione collettiva (nazionale e decentrata), l’accesso avviene per concorso pubblico (riservato a dipendenti pubblici con diploma di laurea ed un’esperienza di almeno 5 anni in posizioni per le quali sia richiesta la laurea, a laureati con specializzazione, dottorato o titolo post-universitario ed a dirigenti privati laureati con 5 anni di esperienza come dirigenti).
- *Rapporti a tempo determinato*: l’accesso avviene per chiamata diretta, i meccanismi di reclutamento e selezione sono assai più destrutturati dei concorsi tradizionali e consentono maggiori spazi di discrezionalità, con una negoziazione *ad personam* dei livelli retributivi.

L’evoluzione privatistica del ruolo dirigenziale ha determinato la nascita di un “mercato della dirigenza”, stimolando una maggiore permeabilità tra mercato del lavoro pubblico e privato. Nell’ambito del generale processo di omogeneizzazione rispetto alla disciplina privatistica, il d.lgs. 29/1993 ha previsto nuovi meccanismi d’uscita (*cf. infra*).

La revisione della normativa generale sul pubblico impiego si è innestata sul parallelo processo di riforma delle autonomie locali, all'interno di un più ampio quadro di riforma dell'architettura istituzionale e dei rapporti tra i livelli di governo.

Il processo di riforma è proseguito con la l. 127/1997. La cosiddetta Bassanini-*bis* ha declinato il principio di distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa fino al livello dei comuni più piccoli, privi di personale dirigenziale. In questi ultimi, le funzioni decisionali riservate alla dirigenza sono state attribuite ai responsabili dei servizi, ancorché privi di qualifica dirigenziale. Tra le altre innovazioni introdotte dalla l. 127/1997,

- L'attribuzione agli enti locali di maggiori poteri in materia di potestà organizzativa e di gestione del personale.
- Un'ulteriore riduzione dell'ambito di competenza dei consigli comunali e provinciali, il cui ruolo, spogliato di ogni ingerenza nella gestione burocratica dell'ente, si circoscrive con maggiore chiarezza alle funzioni d'indirizzo e di controllo politico.
- L'attribuzione di maggiori poteri al sindaco rispetto alla giunta. Tra le nuove funzioni, il potere di scelta discrezionale del segretario dell'ente.
- Una più compiuta ed articolata definizione del principio di separazione fra politica ed amministrazione. Con riferimento agli enti locali, ad esempio, la l. 127/1997 stabilisce in modo esplicito che gli organi politici stabiliscono gli obiettivi da raggiungere ed individuano e stanziavano le risorse necessarie, assegnando gli uni e le altre ai singoli dirigenti *ratione materiae*.
- La revisione del sistema dei controlli è stata un'altra pietra miliare delle riforme manageriali delle pubbliche amministrazioni italiane. Il d.lgs. 286/1999 ha disposto un drastico alleggerimento dei controlli esterni, che ritardavano l'azione amministrativa, e

l'istituzione di quattro controlli interni. Il primo è il controllo di regolarità amministrativa e contabile. Si tratta di un controllo *ex-post*, da operare secondo le regole della legittimità e conformità agli strumenti di programmazione amministrativa e contabile. Il secondo è il controllo di gestione. Questo è diretto a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati. Il terzo è il controllo strategico. Mentre il controllo di gestione è parcellizzato sulla singola unità organizzativa, ed opera quindi una valutazione settoriale, il controllo strategico ha come parametro di riferimento l'amministrazione nella sua interezza. Inoltre, mentre nel controllo di gestione assume rilievo centrale il profilo dell'economicità, in quello strategico il *focus* è sul raggiungimento degli obiettivi individuati in sede politica e, quindi, sull'efficacia dell'azione amministrativa. Il quarto è la valutazione dei dirigenti. Quest'ultimo è un controllo *ad personam*, diretto ad esaminare l'operato del singolo e a valutarne la responsabilità o il merito per il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei programmi.

Nel corso del capitolo successivo, le tappe della riforma qui brevemente richiamate saranno oggetto di un'analisi sistematica, con specifico *focus* sulla dirigenza pubblica.

3. La riforma della dirigenza degli enti territoriali italiani

3.1. Il processo di riforma della dirigenza ministeriale

L'istituto della dirigenza statale è relativamente giovane: la sua introduzione risale al d.P.R. 748/72 (“Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”). Viene inizialmente prevista una tripartizione del ruolo: primo dirigente; dirigente superiore; dirigente generale. A tali figure vengono assegnate competenze esclusive su atti a rilevanza esterna non passibili di ricorso gerarchico.

Le riforme degli ultimi anni affondano le radici nel dibattito innescato dal “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” del 1979. L'analisi, presentata in Parlamento dal Ministro della funzione pubblica Giannini, stimola un'ampia riflessione sulle fragilità della macchina amministrativa. Ne consegue l'approvazione in Senato di un ordine del giorno che impegna il Governo ad una complessiva ristrutturazione dell'apparato pubblico: riordino della Presidenza del Consiglio, riforma dei Ministeri, introduzione di logiche e parametri di misurazione della produttività degli uffici pubblici, riforma del procedimento e del processo amministrativo, adozione di una legge-quadro sul pubblico impiego, ecc. Al rapporto Giannini seguono due provvedimenti legislativi: la l. 312/80 e la l. 93/83.

La l. 312/80 (“Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato”) è il primo tentativo di riassetto radicale di percorsi ed inquadramenti dei

dipendenti pubblici. Si passa dal precedente ordinamento delle carriere in direttiva, di concetto, esecutiva ed ausiliaria – caratterizzato da una rigida gerarchizzazione dei rapporti, progressioni di carriera vincolate all’anzianità di servizio e meccanismi di valutazione avulsi da verifiche attendibili – al sistema delle qualifiche funzionali.

Con la l. 93/83 (“Legge quadro sul pubblico impiego”), il sistema di contrattazione collettiva diventa lo strumento di regolamentazione di alcune materie non espressamente riservate alla legge. Alcuni segmenti della disciplina del pubblico impiego (es. il trattamento economico e le disposizioni in materia di stato giuridico degli impiegati) vengono demandati ad accordi nazionali di lavoro, stipulati tra amministrazioni ed organizzazioni sindacali e recepiti in decreti del Presidente della Repubblica. Si introducono procedure di omogeneizzazione del procedimento negoziale dei diversi comparti del pubblico impiego (individuati dal d.P.R. 68/86). Il sistema di contrattazione combina una fase prevalentemente privatistica, che porta alla formulazione dell’ipotesi di accordo, ed una pubblicistica, che termina con l’emanazione del d.P.R. di recepimento. In questo modo si colma solo marginalmente il divario tra impiego privato e pubblico. Quest’ultimo continua a caratterizzarsi come rapporto unilaterale: la contrattazione collettiva non costituisce una fonte diretta di disciplina del rapporto di lavoro. Il procedimento negoziale si realizza, inoltre, in modo imperfetto, con notevoli scarti temporali tra le ipotesi di accordo e l’entrata in vigore dei decreti presidenziali di recepimento.

La l. 421/92 (“Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale”) avvia il processo di privatizzazione del pubblico impiego. Approvata con finalità di

contenimento della spesa pubblica e risanamento della finanza pubblica, la delega detta i principi per la riforma del pubblico impiego.

Alla l. 421/92 fa seguito il d.lgs. 29/93 (“Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”) come modificato dai decreti correttivi d.lgs. 247/93, d.lgs. 470/93 e d.lgs. 546/93. Esso dispone la riconduzione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alla disciplina contenuta “nel codice civile e nelle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa” avviando così la cosiddetta “**prima privatizzazione**”. Alcune categorie restano escluse: magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e di polizia, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, dirigenti generali. Con queste sole eccezioni, il rapporto tra dipendenti e amministrazioni pubbliche viene a fondarsi su un contratto individuale e ad essere disciplinato da regole in buona parte stabilite in sede di contrattazione collettiva. Al precedente atto amministrativo di nomina si sostituisce l’accettazione di una proposta di assunzione. La gestione del rapporto di impiego viene ad avvalersi di atti di diritto privato privi dell’autoritatività dei provvedimenti amministrativi, e le relative controversie transitano dalla competenza del giudice amministrativo a quella del giudice ordinario. Si definiscono due livelli di contrattazione: nazionale e decentrato. La rappresentanza delle amministrazioni pubbliche nel processo di contrattazione collettiva nazionale è demandato all’ARAN, Agenzia per la Rappresentanza Negoziale istituita dal d.lgs. 470/93. La contrattazione avviene per comparti, che aggregano settori omogenei. La fase negoziale si conclude con l’autorizzazione governativa alla sottoscrizione del contratto; quest’ultima, subordinata a verifiche di compatibilità finanziaria, rende definitiva e cogente l’ipotesi di

accordo. Uno degli snodi della “prima privatizzazione” è la distinzione fra attività di direzione politica e attività di gestione amministrativa. Il decreto attribuisce agli organi di direzione politica la definizione degli obiettivi e dei programmi, l’assegnazione ai dirigenti delle risorse di bilancio commisurate e la verifica sull’efficacia dei risultati. Rientrano invece nell’ambito dell’autonomia dirigenziale la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, l’adozione di tutti gli atti che impegnano le amministrazioni verso l’esterno, l’organizzazione delle risorse umane e il controllo di gestione. Alla precedente tripartizione delle qualifiche dirigenziali, si sostituisce la bipartizione tra dirigenti generali e dirigenti di seconda fascia. Per le due categorie si stabiliscono regimi diversi. Per entrambe le categorie, il conferimento delle funzioni e la determinazione dell’oggetto dell’incarico sono rimessi a provvedimenti ministeriali; la retribuzione della dirigenza di seconda fascia è stabilita in sede di contrattazione, mentre quella della dirigenza generale continua ad essere definita per legge. Sul fronte della razionalità organizzativa degli apparati amministrativi, si dispone la riconfigurazione delle piante organiche secondo criteri di omogeneità funzionale. Tra gli interventi di riqualificazione dei sistemi operativi, i più rilevanti sono a sostegno di un generale processo di responsabilizzazione ed accountability della dirigenza: vanno in questa direzione sia l’introduzione di nuclei di valutazione per la verifica dei risultati, sia le disposizioni per l’individuazione di responsabili unici dei procedimenti.

La rivoluzione copernicana della pubblica amministrazione subisce una nuova accelerazione con la l. 59/97 (“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”), in seguito modificata dalle l. 127/97 e 191/98. Finalità

prioritarie della nuova delega sono l'estensione della riforma a materie e settori che erano rimasti esclusi dalla "prima privatizzazione" e la chiarificazione del confine tra politica e amministrazione. Tra le indicazioni della l. 59/97 destinate ad impattare sulla disciplina della dirigenza, le più rilevanti sono: l'estensione della contrattualizzazione alla dirigenza generale dello Stato; la definizione di una data certa di transizione del contenzioso sotto la giurisdizione del giudice ordinario; la definitiva privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; la revisione della disciplina della contrattazione collettiva in modo da tenere conto del processo di decentramento in corso e della conseguente autonomia organizzativa delle amministrazioni diverse dallo Stato (a tal fine, la delega dispone il potenziamento dell'ARAN, la semplificazione del procedimento contrattuale e il decentramento della contrattazione collettiva). A supporto del processo di privatizzazione del pubblico impiego e di una sostanziale riqualificazione organizzativa, la seconda delega dispone un piano straordinario di formazione.

Il d.lgs. 80/98 ("Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59") dà attuazione alla l. 59/97 riprendendo "con forza determinativa ciò che era rimasto puro "annuncio" nel d.lgs. 29/93", avviando la cosiddetta "**seconda privatizzazione**". La "seconda privatizzazione" rimarca la distinzione tra funzioni di indirizzo politico degli organi di governo e competenze gestionali esclusive della dirigenza: quest'ultima diviene oggetto di un'autonoma disciplina giuridico-economica, attraverso una separata contrattazione. Si attribuiscono ai dirigenti generali la piena autonomia di gestione di budget di spesa commisurati a specifici obiettivi e la responsabilità nell'attribuzione

degli incarichi ai dirigenti preposti alle strutture organizzative dipendenti. Nel tentativo di creare un mercato della dirigenza, viene costituito un ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed un banca dei *curricula* dei dirigenti pubblici. Per svincolare le scelte di articolazione organizzativa dagli equilibri gerarchici consolidati, viene abolita la partizione in due fasce dirigenziali. Si prevedono limiti minimi e massimi per gli incarichi, che possono variare dai due ai sette anni. Ovviamente, scaduto l'incarico, il dirigente può non essere confermato e questa decisione dovrà essere assunta sulla base dei risultati della sua gestione. Vengono aumentate le possibilità di applicare alle pubbliche amministrazioni forme contrattuali flessibili. Le deleghe alla privatizzazione presuppongono la possibilità di scindere nettamente organizzazione e gestione del personale: le rispettive discipline sono rinviate a fonti distinte. La riforma si è concentrata sulla gestione del personale: la l. 421/92 delega il Governo a “prevedere... che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti... siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi”; la l. 59/97 delega a “completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa”. Secondo alcuni autori (es. Basilica, 2005), il d.lgs. 80/98 estende i limiti della privatizzazione dal confine gestione del personale – organizzazione a quello tra micro-macro organizzazione: “... le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro” (art. 4 d.lgs. 80/98).

La traiettoria della riforma prosegue con il d.lgs. 286/99 (“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”). Intervenendo su un segmento nevralgico della disciplina, esso ridefinisce i sistemi di valutazione nelle pubbliche amministrazioni rispetto al controllo interno. In particolare, si definiscono quattro tipologie di controlli interni: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo strategico (verifica il raggiungimento degli obiettivi fissati dall’indirizzo politico); controllo di gestione (verifica l’efficacia, l’efficienza e l’economicità delle unità amministrative al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati); valutazione dei dirigenti. La configurazione dei sistemi di controllo interno contribuisce in modo determinante alla qualità delle politiche dirigenziali.

Il d.lgs. 165/01 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) rappresenta un tentativo di assestamento della disciplina dopo le due ondate di privatizzazioni degli anni ’90. Alla luce della menzionata differenziazione tra le discipline di comparto, l’espressione “testo unico del pubblico impiego” risulta quantomeno imprecisa.

La l. 145/02 (“Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato”) interviene a riformare il sistema dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dell’Avvocatura generale dello Stato, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Di seguito, si elencano alcuni aspetti qualificanti della cosiddetta “riforma Frattini”.

- Si istituzionalizzano meccanismi di spoil system. Una disciplina transitoria dispone la decadenza automatica dei dirigenti apicali dopo 60 giorni dall'entrata in vigore della legge e la facoltà di ridefinire entro 90 giorni anche gli altri incarichi dirigenziali; in caso di mancata conferma dell'incarico precedente, la l. 145/02 prevede il conferimento di un incarico di livello retributivo equivalente oppure, per carenza di posti e per l'inadeguatezza delle capacità professionali, un incarico di studio della durata massima di un anno, con il mantenimento del precedente trattamento economico. La disciplina a regime prevede la decadenza automatica degli incarichi dei segretari generali dei capi dipartimento entro tre mesi dal voto di fiducia al Governo entrante.
- Si riafferma la centralità del decreto di conferimento, atto di natura pubblicistica che viene a stabilire obiettivi, oggetto e durata dell'incarico, rinviando al successivo ed accessorio contratto la sola determinazione del trattamento economico.
- Si elimina il limite di durata minima degli incarichi e si riduce la durata massima da cinque a tre anni per i dirigenti apicali e da sette a cinque anni per gli altri.
- Si modificano i meccanismi di accesso alla qualifica dirigenziale (concorso interno per esami indetto dalle singole amministrazioni oppure concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione - SSPA).
- Si abolisce il ruolo unico dei dirigenti istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e sono ripristinati i ruoli delle singole amministrazioni dello Stato.
- Si introducono meccanismi volti ad agevolare percorsi di mobilità dirigenziale, sia all'interno delle pubbliche amministrazioni, sia tra settore pubblico e privato. Il provvedimento individua diverse ipotesi di mobilità. In primo luogo, si introduce il collocamento in aspettativa, su richiesta del dirigente interessato, per lo svolgimento di

attività presso soggetti privati o pubblici e, in caso di mobilità verso il settore privato, è stabilita una durata massima di cinque anni. In secondo luogo, si prevede l'assegnazione temporanea, con il consenso del personale interessato, presso imprese private; il servizio prestato dai dipendenti in tale periodo costituisce titolo valutabile ai fini della progressione in carriera. In terzo luogo, si prevede un aumento della quota di incarichi dirigenziali generali attribuibili a dirigenti di seconda fascia. In quarto luogo, si aumenta la possibilità di accessi dall'esterno. In quinto luogo si aumenta la possibilità di conferimento di incarichi a tempo determinato sia a soggetti privati, sia a dirigenti pubblici fuori ruolo. In ultimo si istituzionalizza la vicedirigenza.

Molti autori identificano nella l. 145/02 una sorta di controriforma del pubblico impiego (es. Dente, 1997), che segna un'inversione di rotta rispetto alle due privatizzazioni degli anni '90: da un lato, si configura una **“ripubblicizzazione”**, anche in risposta a pressioni ed istanze garantiste della stessa dirigenza; dall'altro, la decontrattualizzazione dei conferimenti è da alcuni interpretata come una reazione all'inefficacia della precedente accoppiata conferimento/contratto individuale e all'invadenza della contrattazione collettiva. La l. 145/02 limita l'intervento della contrattazione al livello individuale, escludendolo per la disciplina degli incarichi dirigenziali, ritenuti di esclusiva competenza della legge. A tal proposito, la sentenza n. 5659 del 20 marzo 2004 della Corte Costituzionale ha chiarito che il conferimento dell'incarico configura l'esercizio di un potere privato: il provvedimento di incarico ha natura esclusivamente gestionale e, in quanto atto unilaterale privatistico non negoziabile afferente alla sfera micro-organizzativa, deve essere regolato solo dal diritto privato.

3.2. Il processo di riforma della dirigenza regionale

In virtù della piena autonomia istituzionale, sancita dalla riforma del titolo quinto della Costituzione, ciascuna Regione definisce l'assetto dirigenziale con leggi, statuti e regolamenti organizzativi propri. Come pure gli Enti locali, le Regioni conservano elevati gradi di libertà nella declinazione dei principi generali espressi dalle leggi statali in tema di dirigenza pubblica (art. 27, comma 1, d.lgs. 165/01 e art. 11 d.lgs. 267/00).

Pur in presenza di un assoluto spazio di autodeterminazione, le normative regionali risultano tendenzialmente allineate al regime ministeriale. Ciò è probabilmente da ricondursi anche alla profonda omogeneità culturale del tessuto amministrativo del Paese, retaggio dell'antico centralismo amministrativo.

Anche sul fronte contrattuale, la tradizionale continuità tra le discipline delle aree dirigenziali I e II contribuisce a rendere marginali gli scostamenti rispetto al modello ministeriale.

Tra gli elementi differenziali, si evidenzia un tendenziale ritardo nella diffusione a livello periferico di alcune delle innovazioni più radicali introdotte nel corso del processo di privatizzazione che, a livello centrale, si è esteso con maggiore decisione anche alla micro-organizzazione. Nelle Regioni il principio di separazione tra politica e amministrazione appare più sfumato. Il punto di equilibrio risulta più vicino al vertice istituzionale in ragione di due elementi. Da un lato, le Regioni si caratterizzano per una maggiore prossimità con il corpo elettorale. Tale elemento ha tradizionalmente spinto la politica a ricercare una presa più diretta sulla macchina amministrativa; molte norme regionali riconoscono al vertice istituzionale un potere di avocazione sconosciuto al d.lgs. 29/93, e il

principio di separazione tra direzione politica ed amministrativa risulta depotenziato. In quest'ottica, anche la precoce introduzione, in molte Regioni, di sistemi di valutazione con forti ricadute sulla retribuzione accessoria è stata secondo alcuni motivata da ragioni strumentali. Dall'altro lato, la dirigenza regionale gode di un minore peso negoziale nei confronti degli amministratori: la maggiore capacità di resistenza della dirigenza ministeriale è probabilmente da ricondursi ad una più consolidata identità professionale e alla concentrazione in prossimità dei centri di potere.

Quale tratto comune ai diversi assetti regionali, emerge una distinzione netta in termini di status e trattamento tra dirigenti apicali e dirigenti base. Si tratta di una differenziazione sostanziale che non trova più riconoscimento formale nella partizione in due fasce che oggi permane a livello centrale. Molti dirigenti regionali di vertice – identificati con titoli diversi nei vari ordinamenti - sono fuori ruolo, legati alla Giunta o ai singoli Assessori da rapporti strettamente fiduciari e revocabili in qualsiasi momento, in ossequio ad uno spoil system puro. I dirigenti non apicali sono generalmente inquadrati in organico, ordinati secondo rapporti strettamente gerarchici e garantiti da regimi di tutela mutuati dal d.lgs. 29/93.

I vertici politici regionali hanno generalmente una forte presa non solo sugli uffici di Gabinetto, ma anche sulla burocrazia in senso stretto. I primi sono consistenti; ne fanno parte collaboratori in gran parte fuori organico, che in molti casi aspirano ad essere inseriti all'interno dell'apparato regionale come forma di compensazione impropria. Il controllo sulla burocrazia di carriera fa leva sui dirigenti apicali che, a fronte di minori garanzie, godono di un trattamento economico che ne premia l'incertezza. Il divario di status tra top management e dirigenza di base rafforza l'omogeneità fra quest'ultima e la fascia

impiegatizia. In molti casi, tale continuità è stata alimentata da discipline transitorie che hanno inflazionato gli accessi alla dirigenza dall'interno.

3.3. Il processo di riforma della dirigenza degli enti locali

L'istituzione della dirigenza locale avviene con il d.P.R. 347/83 ("Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente degli Enti Locali"). Tale disciplina, come integrata dai d.P.R. 268/87 e 333/90, inizia a definire prerogative dirigenziali distinte da quelle delle figure impiegatizie più qualificate.

Il primo tentativo organico di regolare status e funzioni della dirigenza locale risale alla l. 142/90 ("Ordinamento delle autonomie locali"). In particolare, l'art. 51 definisce un modello direttivo fondato sul principio di separazione tra politica e amministrazione e sull'attribuzione ai dirigenti locali di un'autonoma responsabilità gestionale sui risultati.

L'evoluzione della dirigenza locale prosegue con la l. 127/97 ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"). Essa interviene a modificare i meccanismi di conferimento degli incarichi, introducendo strumenti più evoluti di verifica e controllo. La cosiddetta "Bassanini-bis" introduce poi la facoltà di costituire uffici alle dirette dipendenze degli organi politici, a garanzia di una effettiva e più trasparente separazione tra funzioni politiche e gestionali. Essa ridefinisce, inoltre, il ruolo del segretario generale ed attribuisce ai vertici politici degli enti con più di 15.000 abitanti la facoltà di nominare un direttore generale, quale figura fiduciaria di snodo tra politica e amministrazione.

Il d.lgs. 267/00 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali") rappresenta il primo tentativo di consolidamento del processo di riforma delle autonomie locali avviato ad inizio anni '90. Ad integrazione delle disposizioni in tema di dirigenza locale in esso contenute, il TUEL rinvia al d.lgs. 29/93. Tale previsione sembrerebbe ipotizzare l'omologia tra normativa generale del pubblico impiego e disciplina degli Enti locali. In realtà, gli scostamenti sembrano significativi. In particolare, emerge una sostanziale differenza nel significato e nelle applicazioni del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, che, a livello locale, appare molto più stemperato. Le riforme degli anni '90 hanno notevolmente rafforzato Sindaco e Presidente, garantendo al vertice istituzionale una forte incidenza sulla macchina amministrativa:

- Sindaco e Presidente nominano i responsabili di uffici e servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.
- Nelle Province e nei Comuni con più di 15.000 abitanti, Sindaco e Presidente possono nominare un direttore generale al di fuori della dotazione organica con contratto a tempo determinato e possono revocarlo.
- Lo statuto dell'Ente locale può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di durata non superiore al mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della Provincia.

All'inizio degli anni '90, Comuni e Province sono stati un laboratorio di sperimentazione normativa, anticipando i processi di riforma dell'intero sistema. I successivi interventi di riforma generale del pubblico impiego hanno in seguito esercitato una retroazione sulla disciplina periferica. L'accresciuta autonomia istituzionale degli Enti

locali ha perturbato tale circolarità: è significativo, al riguardo, che le disposizioni relative alla dirigenza contenute nel d.lgs. 165/01 non siano cogenti per gli Enti locali, in virtù della loro potestà statutaria e regolamentare. La l. 131/03 ha confermato tale autonomia, “nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità”.

Come detto, la stratificazione di fonti diverse non agevola la coerenza di sistema. Tra i molti esempi di incongruenze disciplinari, vale la pena evidenziare un possibile contrasto tra l'art. 110, comma 1 del TUEL⁷, che definisce i contratti di diritto privato come eccezioni da motivare, e l'ormai consolidato principio di privatizzazione dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni.

3.4. La riforma della disciplina degli accessi

La riforma della dirigenza ha periodicamente rivisto la disciplina dell'accesso al ruolo dirigenziale statale.

L'art. 28 del d.lgs. 29/93 prevedeva un concorso per esami bandito dalle singole amministrazioni e un corso-concorso presso la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione.

Il d.lgs. 387/98 prevedeva invece due distinte procedure concorsuali. La prima è riservata ai dipendenti di ruolo laureati e con almeno cinque anni di servizio, ai dirigenti pubblici con diploma di laurea ed almeno due anni di servizio, a dipendenti che fossero stati

⁷ “...lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato...” (art. 110, comma 1 TUEL).

titolari di un incarico dirigenziale per almeno cinque anni. La seconda è riservata ad esterni laureati e titolari di specializzazione o dottorato di ricerca, ovvero a dirigenti laureati con almeno cinque anni di servizio (art. 28, comma 2, d.lgs. 165/01).

La l. 145/02 ha ripristinato il doppio canale di accesso:

- a. Concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni. Ad esso possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non comprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali. Sono, inoltre, ammessi coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea ovvero, se in possesso di diploma di laurea e dottorato triennale di ricerca, coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a due anni. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea (*comma così modificato dall'articolo 25, comma 1, decreto-legge n. 4 del 2006*).

b. Oppure corso-concorso della SSPA. Ad esso sono ammessi laureati con laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private; dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni con almeno 5 anni di servizio in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea; dipendenti di strutture private in posizioni analoghe; il corso ha la durata di dodici mesi ed è seguito, previo superamento di esame, da un semestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private; al termine, i candidati sono sottoposti ad un esame-concorso finale; ai partecipanti al corso è corrisposta una borsa di studio a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione; al termine, i candidati sostengono un esame-concorso finale; visto che il corso-concorso è unico per tutte le amministrazioni statali, le singole amministrazioni devono segnalare entro il 30 giugno di ciascun anno ed entro il mese successivo il DFP comunica alla SSPA il numero di posti da coprire. Il corso concorso è bandito dalla SSPA entro il 31 dicembre di ogni anno. Il DFP può imporre un rapporto percentuale tra accessi per concorso e accessi per corso-concorso (pari ad almeno il 30%).

Gli interventi sulla disciplina degli accessi, al di là di periodiche inversioni di rotta e soluzioni di compromesso, hanno mirato, da un lato, a stimolare un rinnovamento della classe burocratica e, dall'altro, a scardinare percorsi di carriere bloccati. Andavano in questa direzione i tentativi del d.lgs. 80/98 di promuovere una concezione funzionale del ruolo dirigenziale:

- L'istituzione del ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel tentativo di creare un "mercato della dirigenza".

- L'abolizione della distinzione in due fasce dirigenziali, per sovvertire il tradizionale asservimento delle scelte di articolazione organizzativa allo status gerarchico.
- La costituzione di una banca data dei curricula dei dirigenti pubblici, quale stimolo del processo di mobilità.

La l. 145/02 compie una brusca inversione di rotta: da un lato, vengono ripristinati i ruoli tenuti dalle singole amministrazioni (viene meno la demoltiplicazione tra carriere dei dirigenti e amministrazioni che li hanno assunti) e la partizione in due fasce; dall'altro lato, sono confermate le garanzie che il ruolo unico riconosceva ai dirigenti non incaricati, i quali continuano ad essere salvaguardati dall'istituto della disponibilità. Viene confermata invece la banca dati dei curricula presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che acquisisce, nel mutato contesto disciplinare, un ruolo di osservatorio statistico. Le ultime evoluzioni della riforma hanno confermato alcuni automatismi di carriera: i dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, per almeno tre anni senza essere incorsi in sanzioni.

Per aumentare la flessibilità degli organici e promuovere l'iniezione di nuove competenze professionali, la riforma ha innalzato le quote di incarichi dirigenziali conferibili a soggetti esterni.

Per le amministrazioni centrali, possono essere attribuiti a soggetti esterni incarichi dirigenziali, per una durata che non può eccedere i 3 anni per le funzioni dirigenziali generali o superiori e i 5 anni per gli altri, entro il limite del 10% dei ruoli di prima fascia e fino all'8% dei dirigenti di seconda fascia. Le leggi regionali generalmente non prevedono un tetto massimo per gli incarichi più elevati, i quali sono spesso fuori ruolo, e stabiliscono

quote più elevate per gli altri dirigenti. È generalmente piuttosto limitato il grado di trasparenza delle scelte, per le quali sono raramente previsti sistemi di rendicontazione.

3.5. La riforma della disciplina degli incarichi

Uno dei pilastri della riforma della dirigenza è la separazione tra funzioni di direzione politica e competenze amministrative. Tale principio si declina diversamente ai differenti livelli di governo. Al diminuire della distanza con l'elettorato, l'asse sembra tendenzialmente spostarsi verso il vertice istituzionale.

A determinare il punto di equilibrio tra politica e amministrazione contribuisce in misura determinante la disciplina degli incarichi. A livello centrale, l'attuale assetto normativo è il prodotto della stratificazione di tre ondate riformatrici:

- La disciplina dettata dalla “prima privatizzazione” rimetteva a provvedimenti ministeriali il conferimento delle funzioni e la determinazione dell'oggetto dell'incarico; mentre la determinazione della retribuzione della dirigenza di seconda fascia era affidata alla contrattazione, quella della dirigenza generale permaneva in regime pubblicistico.
- Con la “seconda privatizzazione”, la contrattualizzazione è stata estesa anche alla dirigenza generale; per la dirigenza di base, il contratto individuale costituiva sia lo strumento di definizione di oggetto, obiettivi, durata, e trattamento economico, sia l'atto di conferimento dell'incarico; per la dirigenza generale, il contratto individuale veniva a definire oggetto, obiettivi, durata e trattamento economico individuale, mentre il conferimento dell'incarico era rimesso ad un provvedimento amministrativo.

- La “riforma Frattini” del 2002 ha infine istituito un sistema binario (provvedimento unilaterale e contratto individuale) comune alle due fasce in cui sono ripartiti i ruoli ministeriali: il provvedimento unilaterale pubblicistico definisce funzioni, oggetto, obiettivi e durata dell’incarico, il contratto individuale privatistico stabilisce il trattamento economico all’interno dei limiti dei contratti nazionali collettivi; si riafferma dunque la natura amministrativa dell’atto di conferimento dell’incarico. In assenza di un reale spazio di esplicazione della contrattazione individuale, rimane la centralità della fonte legislativa.

Come sottolineato in precedenza, il principio di separazione tra vertice politico ed apparato amministrativo appare tendenzialmente più sfumato nel caso di Regioni ed Enti locali.

3.6. La riforma delle politiche formative

A supporto della privatizzazione sostanziale del pubblico impiego e del processo di riqualificazione dei dirigenti, la seconda delega dispone un piano straordinario di formazione: l’art. 12, lett. t) della l. 59/97 (così come sostituito dall’art. 7 della l. 127/97) prevede che i processi di riordino che investiranno le strutture dello Stato siano accompagnati da “adeguati processi formativi” del personale interessato “che ne agevolano l’attuazione”.

I decreti di riforma sono stati dunque chiamati ad istituire appositi corsi di aggiornamento, anche rivedendo le attribuzioni e l’organizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e delle altre scuole delle amministrazioni centrali (la

Scuola Superiore dell'amministrazione dell'Interno, la Scuola Tributaria Centrale "Vanoni" ed altre similari).

Gli impulsi della riforma verso una riqualificazione delle competenze professionali sono stati recepiti in misura e modalità disomogenee dalle amministrazioni. Differenziali dimensionali e culturali hanno condizionato la velocità del cambiamento e l'autoposizionamento ha determinato una situazione a macchia di leopardo. Amministrazioni che hanno implementato e consolidato pratiche evolute di gestione dei percorsi professionali e di monitoraggio delle competenze convivono con burocrazie cristallizzate.

Tra le leve della riforma, le disposizioni in tema di formazione rappresentano probabilmente il segmento a più alto rischio di sterilizzazione e svuotamento sostanziale in assenza di un governo sistematico dei percorsi professionali.

A condizionare investimenti formativi, in linea con il profilo di dirigente pubblico che ha ispirato la riforma, ha contribuito una serie di vincoli di sistema:

- Tensione sulle risorse finanziarie che non ha consentito una sostanziale crescita della spesa in formazione.
- Inadeguatezza del sistema di offerta rispetto alle istanze di una domanda sempre più evoluta.
- Applicazione in ritardo delle norme sulla mobilità.
- Immaturità degli altri sistemi operativi che costituiscono la pre-condizione per politiche formative evolute (in primis, sistemi di valutazione e rilevazione delle competenze).

Le riforme hanno indicato nella SSPA l'attore chiave della formazione per le amministrazioni centrali, sia nella fase d'ingresso (corso-concorso), sia nei percorsi successivi.

Sulla qualità dei processi di generazione delle competenze impatta il bilanciamento tra autonomia dirigenziale nella progettazione dei percorsi individuali e capacità di monitoraggio e governo della rotta da parte delle unità organizzative risorse umane.

3.7. La riforma del rapporto tra amministrazioni pubbliche e tra mercato pubblico e privato

Per stimolare il potenziamento delle professionalità dirigenziali, l'iniezione dall'esterno, in particolare dal mondo delle imprese, rappresenta la strada più facile. Per agevolare la permeabilità tra mercati della dirigenza pubblico e privato, la "riforma Frattini" del 2002 ha individuato due ipotesi di mobilità per i dirigenti statali:

- a. Il collocamento in aspettativa, su richiesta del dirigente, per lo svolgimento di attività presso soggetti privati o pubblici, anche in sede internazionale; in caso di mobilità verso il privato, è stabilita una durata massima di cinque anni.
- b. L'assegnazione temporanea, con il consenso del dirigente interessato, presso imprese private; il servizio prestato in tale periodo costituisce titolo valutabile ai fini della progressione di carriera.

Per agevolare i processi di mobilità tra amministrazioni pubbliche diverse, la l. 186/04 ha rimandato alla contrattazione collettiva nazionale la disciplina dei passaggi. Questi non richiedono, come in passato, un decreto del Ministro per la funzione pubblica.

Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico cedendo il contratto di lavoro dei dirigenti che facciano domanda di trasferimento; il trasferimento richiede naturalmente consenso dell'amministrazione di appartenenza. Le procedure di mobilità devono avere la priorità rispetto a nuove procedure concorsuali.

Per il comparto Regioni ed Autonomie Locali, il CCNL disciplina così l'istituto della mobilità esterna (da un ente ad un altro): “qualora il dirigente presenti domanda di trasferimento ad altra amministrazione del comparto che vi abbia dato assenso, il nulla-osta dell'amministrazione di appartenenza è sostituito dal preavviso di quattro mesi”.

Ai fini delle procedure di mobilità, i segretari comunali e provinciali sono equiparati ai dirigenti statali.

3.8. La riforma dei meccanismi di valutazione e incentivazione

La responsabilizzazione della dirigenza pubblica costituisce uno degli elementi qualificanti del processo di riforma. La valutazione dei dirigenti è finalizzata a verificare le prestazioni (il contributo fornito nell'orizzonte temporale, tipicamente annuale, truardato dal sistema) e le competenze (la modalità di esercizio del ruolo).

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

- a. La valutazione dirigenziale deve essere alimentata anche dalle informazioni prodotte dal sistema di controllo di gestione.
- b. I sistemi di valutazione trovano le loro fonti disciplinari negli atti organizzativi delle singole amministrazioni e nella contrattazione nazionale collettiva, demandando alla concertazione la definizione dei criteri generali.

- c. La valutazione ha una periodicità annuale, con la possibilità di una conclusione anticipata in caso di rischio di gravi inosservanze; con l'eliminazione della durata minima degli incarichi operata dalla l. 145/02, la valutazione dovrà naturalmente avere la periodicità di eventuali incarichi infra-annuali.
- d. Alcuni requisiti processuali, quali la conoscenza dell'attività del valutato da parte di un valutatore proponente di prima istanza; l'approvazione della valutazione di prima istanza da parte di un organo competente di seconda istanza; la partecipazione del valutato; il d.lgs. 286/99 indica i soggetti competenti per le sole amministrazioni centrali, rimandando, per le altre, ai singoli ordinamenti.

Un'eventuale valutazione negativa determina, oltre eventuali responsabilità disciplinari regolate dal contratto collettivo, il divieto di rinnovare l'incarico. In relazione alla gravità dei casi, l'incarico potrà essere revocato collocando il dirigente a disposizione nel proprio ruolo oppure l'amministrazione potrà recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La l. 145/02 ha novellato l'art. 21 del d.lgs. 165/01 riducendo i casi di responsabilità dirigenziale al mancato raggiungimento degli obiettivi e all'inosservanza delle direttive; la responsabilità lieve non è più sufficiente per la revoca dell'incarico. La "riforma Frattini" ha confermato la natura contrattuale e non oggettiva della responsabilità dirigenziale che solo eventualmente si può sovrapporre a quella disciplinare. In quest'ottica, la prestazione dirigenziale costituisce un'obbligazione di risultato.

Prima della riforma del 1993, il principio di responsabilità dirigenziale era nella sostanza svilito dalla debolezza dei sistemi di controllo sui risultati. Il d.lgs. 29/93 ridefinisce oggetto e contenuti della responsabilità, collegando la valutazione dell'attività al

rendimento complessivo e rende obbligatoria l'istituzione di organismi tecnici preposti alla valutazione comparativa di costi e rendimenti dell'azione amministrativa.

La “prima privatizzazione” e la prima tornata contrattuale delineano un buon temperamento tra autonomia gestionale delle amministrazioni, da un lato, e garanzie per i valutati, dall'altro. La fase attuativa ha in parte deluso le aspettative, in primo luogo per la sostanziale vacanza degli organismi tecnici. Per questo, la l. 59/97 dispone il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione. Il d.lgs. 80/98 introduce significative innovazioni in tema di responsabilità dirigenziale, ma non riqualifica i sistemi di controllo; su questi interviene il d.lgs. 286/99.

La l. 145/02 prevede una riduzione a tre sanzioni: lieve (impossibilità di rinnovo dell'incarico); media (collocazione del dirigente in disponibilità nel ruolo dell'amministrazione); grave (recesso secondo le norme dei contratti collettivi (non sono più richiamate, come in precedenza, le norme del codice civile).

Nel caso di Regioni ed Enti locali, il CCNL 1998-2001 della dirigenza prevede che “gli enti disciplinano gli effetti sanzionatori degli accertamenti negativi, il relativo procedimento e gli strumenti di tutela, ivi compresi la previa contestazione ed il contraddittorio, in coerenza con i principi fissati dall'art. 21 del d.lgs. 29/93”; esso introduce inoltre l'obbligo di creare il comitato dei garanti previsto dalla disciplina statale.

La legittimazione dei sistemi di valutazione è in misura significativa determinata dall'impatto che produce sul trattamento economico. Con il processo di privatizzazione, la disciplina di quest'ultimo è transitata pressoché integralmente nell'ambito della contrattazione. L'orientamento alla performance, principio cardine della riforma, si è tradotto in istituti retributivi almeno formalmente tesi a collegare una quota variabile della

remunerazione ai risultati. La gestione del trattamento accessorio si è rivelata, in molti casi, un'occasione persa. Il potenziale incentivante è stato nella prassi corrente annullato da pratiche egualitaristiche di remunerazione a pioggia, tendenzialmente svicolate da sistemi di misurazione attendibili e perlopiù determinate da automatismi o pratiche concertative. La valutazione non sembra ancora avere piena cittadinanza nelle pubbliche amministrazioni. La messa a punto dei sistemi di monitoraggio introdotti dal d.lgs. 286/99 appare ancora l'anello debole della riforma. Alle inerzie riscontrabili nella maggior parte delle organizzazioni complesse, si sommano alcune disfunzioni ricorrenti nelle burocrazie pubbliche:

- Una cultura della misurazione giovane e non ancora metabolizzata.
- Una forte resistenza alla differenziazione, alimentata da letture strumentali dei principi di equità e trasparenza.
- Una spinta variabilità degli obiettivi, vincolata ai cicli politici.
- Vincoli sulle risorse finanziarie destinabili alla valorizzazione dei differenziali di prestazione.

Le pratiche di neutralizzazione della valutazione dirigenziale non costituiscono un dato generalizzabile. L'osservazione delle esperienze avviate nell'ultimo decennio evidenzia un'accentuata frammentazione tra comparti e livelli di governo. Le differenze sono in parte riconducibili a discipline non perfettamente omogenee.

Per le amministrazioni centrali, esiste un regime binario. Nel caso dei dirigenti generali, la retribuzione accessorio è liberamente definita nel contratto individuale successivo al conferimento dell'incarico. Il CCNL non prevede alcun il vincolo percentuale di destinazione delle risorse accessorie alla retribuzione di risultato. Al contrario, per i

dirigenti di seconda fascia, alla retribuzione di risultato è destinato almeno il 15% del fondo per la retribuzione accessoria, e l'incidenza della retribuzione di risultato sulla retribuzione di posizione di ciascun dirigente deve essere pari ad almeno il 20%.

Per il comparto Regioni ed Enti locali, è definita una disciplina sostanzialmente allineata a quella dei dirigenti di seconda fascia dell'Area I. In questo caso, le risorse destinate alla retribuzione di risultato devono essere pari ad almeno il 15% del fondo per la retribuzione accessoria.

3.9. Il processo di riforma e la trasformazione del dirigente pubblico

Per quanto sommaria, la rassegna dei provvedimenti di riforma della dirigenza pubblica condotta nei paragrafi precedenti consente, da un lato, di coglierne il filo conduttore, dall'altro lato di individuarne le principali fasi e di ipotizzarne le traiettorie di sviluppo.

Comune ai provvedimenti di riforma è la volontà di avvicinare il profilo del dirigente pubblico a quello del dirigente privato. Dal punto di vista formale questo si traduce nel tentare di far convergere la disciplina pubblicistica verso quella privatistica. Dal punto di vista sostanziale, l'avvicinamento del dirigente pubblico al dirigente privato passa attraverso l'emergere del profilo del manager pubblico; l'autonomia dal politico, le competenze gestionali e la responsabilità sui risultati della gestione ne rappresentano i connotati principali. In questa logica, è possibile individuare tre fasi nell'evoluzione del processo di riforma della dirigenza pubblica; l'intensificarsi del processo di trasformazione del dirigente pubblico in public manager ne rappresenta il filo conduttore.

La prima fase muove dai provvedimenti dei primi anni '90 (l. 421/92 e d.lgs. 29/93). Essi introducono la separazione tra politica e amministrazione e progressivamente specificano i contenuti dell'attività del dirigente, sottolineandone la responsabilità per la gestione e per i relativi risultati.

La seconda fase muove dai provvedimenti degli ultimi anni '90 (l. 59/97 e l. 127/97). Essi accentuano il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione dei dirigenti.

L'ultima fase muove dai provvedimenti di inizio secolo (d.lgs. 165/01 e l. 145/02). Essi delineano un modello articolato di regolamentazione della dirigenza, centrato sulla distinzione tra il potere di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale svolta dai dirigenti, ne ampliano le competenze e ne specificano le modalità di valutazione.

Nonostante tali ripetuti interventi, c'è chi sostiene oggi un depotenziamento della riforma. Da un lato, l'omologazione delle discipline pubblica e privata sembra lontana; tra le maggiori resistenze ad una compiuta transizione della dirigenza pubblica nell'alveo del diritto comune è possibile richiamare la prevalenza della normativa sulla contrattazione collettiva, la settorialità della disciplina, la frammentarietà delle regole. Dall'altro lato, le previsioni normative sembrano avere conosciuto un'applicazione soltanto parziale.

Il risultato sembra essere quello di una situazione di compromesso, soprattutto, se confrontata con l'obiettivo di privatizzazione spinta che le deleghe degli anni '90 sembravano prefigurare quale presupposto di una decisa svolta manageriale. In questa logica, la riforma della dirigenza pubblica nel nostro Paese sembra essere una questione ancora aperta.

Tabella 3.1. Le tappe del processo di riforma della dirigenza pubblica italiana per livello di governo.

STATO	REGIONI	ENTI LOCALI
DPR 748/72 – “Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”		
Rapporto Giannini (1979)		
L 312/80 – “Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato”		
L 93/83 – “Legge quadro sul pubblico impiego”		
	Leggi e regolamenti regionali	DPR 347/83 – “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall’accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente degli Enti Locali”
		DPR 268/87 – “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall’accordo sindacale, per il triennio 1985-1987”
	DPR 333/90 – “Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68.”	
	Leggi e regolamenti regionali	L142/90 – "Ordinamento delle autonomie locali"
L 241/90 – "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."		
L 421/92 – “Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale”		
d.lgs. 29/93 – “Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”		
d.lgs. 247/93, d.lgs. 470/93, d.lgs. 546/93		
	Leggi e regolamenti regionali	L 81/93 – “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”
Tornata contrattuale '94 – '97		

Tabella 3.1. Il processo di riforma della dirigenza pubblica italiana per livello di governo (segue).

STATO	REGIONI	ENTI LOCALI
<p>l. 59/97 – "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"</p> <p>d.lgs. 396/97 – "Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59"</p> <p>l. 127/97 ("Bassanini-bis") – "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"</p>		
<p>d.lgs. 80/98 – "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"</p> <p>d.lgs. 387/98 – "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80"</p>		
Tornata contrattuale '98 – '01		
	Leggi e regolamenti regionali	l. 265/99 – "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142"
<p>d.lgs. 286/99 – "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"</p>		
<p>l. 340/00 – "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999"</p>		
	Leggi e regolamenti regionali	d.lgs. 267/00 – "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali"
<p>d.lgs. 165/01 – "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (Le disposizioni relative alla dirigenza (Capo II, Titolo I) non sono cogenti per gli EELL, in virtù della loro potestà statutaria e regolamentare. In realtà, i provvedimenti che riguardano la dirigenza locale sono di per sé molto più incisivi)</p>		
<p>l. 145/02 – "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato"</p>	Leggi e regolamenti regionali	
Tornata contrattuale '02 – '05		
<p>DPR108/04 – "Regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo"</p>	Leggi e regolamenti regionali	

Fonte: ns. elaborazioni.

Tabella 3.2. La managerializzazione del profilo formale del dirigente pubblico: linee guida, leve organizzative ed indicatori.

Il public manager	Linee guida della riforma	Finalità	Leve organizzative	Indicatori
AUTONOMIA DECISIONALE				
Un dirigente al servizio del policy-making, autonomo nelle scelte gestionali	Revisione delle modalità di conferimento degli incarichi	Configurare il rapporto tra dirigenti e politici enfatizzando le qualità manageriali dei dirigenti, in grado di fornire un contributo qualificato di natura tecnico-specialistica Professionalizzare il rapporto tra politico e dirigente in modo da consentire la formazione di un mercato della dirigenza	Introduzione della cessazione automatica degli incarichi di vertice entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo Introduzione di contratti a tempo determinato	% dirigenti confermati nell'incarico a seguito della cessione contemporanea di tutti gli incarichi apicali % dirigenti a contratti a tempo determinato sul totale dei dirigenti a tempo indeterminato
SVILUPPO DELLE COMPETENZE IN CHIAVE MANAGERIALE				
Un dirigente trasversale nelle competenze	Revisione delle modalità di accesso al ruolo dirigenziale	Valorizzare precedenti esperienze di servizio professionali, maturate in diversi contesti Riconoscere maggiore autonomia e flessibilità agli enti nella determinazione delle modalità di accesso al ruolo dirigenziale	Ricorso a professionalità esterne all'amministrazione che conferisce l'incarico e provenienti da esperienze diverse Ripristino del doppio canale di accesso al ruolo dirigenziale tramite concorso per esami indetto dalle amministrazioni, oppure tramite corso-concorso organizzato dalla SSPA	% dirigenti provenienti da altri enti pubblici sul totale di dirigenti in ruolo % dirigenti provenienti dal settore privato sul totale dei dirigenti in ruolo % dirigenti provenienti da istituzioni pubbliche internazionali sul totale dei dirigenti in ruolo % dirigenti a tempo determinato sul totale dei dirigenti a tempo indeterminato % dirigenti assunti attraverso corso-concorso sul totale dei dirigenti in ruolo % dirigenti assunti attraverso concorso con esami sul totale dei dirigenti in ruolo
Un dirigente riqualificato nelle professionalità e formato al cambiamento	Revisione delle politiche di formazione	Fondare il processo di riforma della pubblica amministrazione su un personale riqualificato nelle competenze, motivato e partecipe	Organizzazione di corsi di formazione manageriale	% delle risorse destinate alla formazione manageriale sul totale delle risorse destinate alla formazione
Un dirigente che costruisce percorsi di carriera fluidi, in amministrazioni permeabili agli innesti di nuove competenze	Revisione delle norme in materia di mobilità	Favorire lo sviluppo della professionalità dei dirigenti attraverso il continuo trasferimento di competenze tra ambiti diversi	Promozione dei percorsi di mobilità dei dirigenti tra pubblico e privato tramite il ricorso a provvedimenti di fuori-ruolo o comando Promozione dei percorsi di mobilità dei dirigenti attraverso lo strumento del collocamento in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi sia pubblici sia privati	% dirigenti temporaneamente assegnati (con comando o distacco) presso imprese private sul totale dei dirigenti in servizio % dirigenti collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti privati o pubblici sul totale dei dirigenti in servizio

Tabella 3.2. La managerializzazione del profilo formale del dirigente pubblico: linee guida e leve organizzative (segue).

Il public manager	Linee guida della riforma	Finalità	Leve organizzative	Indicatori
RESPONSABILIZZAZIONE SUI RISULTATI				
Un dirigente orientato ai risultati	Revisione dei sistemi di valutazione	Monitorare l'andamento delle modalità di esercizio della funzione dirigenziale e dei risultati conseguiti	Introduzione del meccanismo della valutazione	Varianza delle valutazioni dei dirigenti
	Revisione dei meccanismi di remunerazione	Stimolare un orientamento alla performance nel comportamento dei dirigenti, introducendo differenziazioni retributive correlate al merito	Previsione di responsabilità disciplinari in caso di valutazione negativa dei dirigenti (es. divieto a rinnovare l'incarico, collocamento in disponibilità) Diversa articolazione delle retribuzioni in diverse componenti (fissa, posizione, risultato, accessoria)	% incarichi non rinnovati per valutazioni negative sul totale degli incarichi non rinnovati % retribuzione di risultato sul totale

Fonte: La presente tabella è stata elaborata in collaborazione con il dott. Giovanni Danesi.

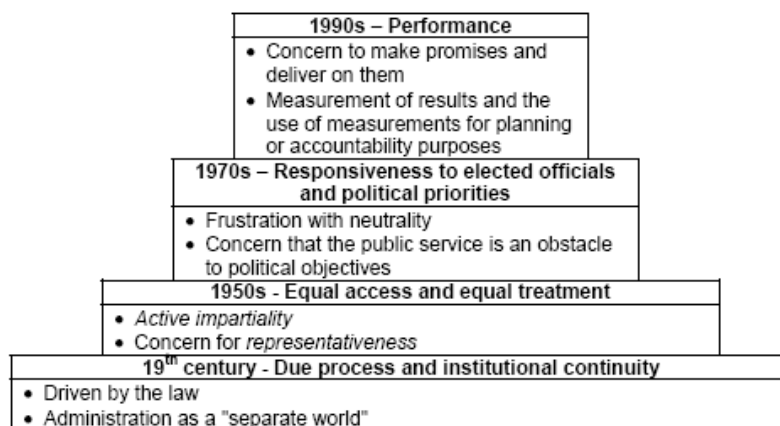
4. Orientamento alla *performance* e *pay system* per la dirigenza pubblica nei paesi OECD

4.1. Genesi della cultura della *performance* nelle aziende pubbliche

La tensione alla *performance* ha rappresentato la principale direttrice delle riforme delle burocrazie pubbliche nei Paesi OECD. La spinta verso livelli più elevati di efficienza ed efficacia è stata la risultante sia di pressioni di natura istituzionale, sia di eventi di matrice strettamente economica (Kettl, 1997).

Sul piano istituzionale, l'orientamento ai risultati nelle aziende pubbliche ha subito un'evoluzione scandita da quattro principali fasi storiche (Figura 4.1).

Figura 4.1. Le tappe evolutive della cultura della *performance* nelle amministrazioni pubbliche dei paesi OECD.



Fonte: Blum *et al.* (2007)

La cultura del risultato nel settore pubblico discende dai principi razionalistici del modello weberiano. Il paradigma burocratico, che ha informato gli apparati amministrativi degli stati moderni, presuppone un'identità logica tra efficacia ed imparzialità. Poiché efficienza organizzativa ed impersonalità coincidono, la *performance* non può prescindere dalla neutralità dell'azione pubblica. La burocrazia ideale è per definizione auto-referenziale ed impermeabile ad influenze esterne. Tali caratteristiche sono funzionali a garantire la continuità istituzionale attraverso la successione dei cicli politici. Nelle burocrazie tradizionali, la progettazione scientifica delle procedure mira a regolare *ex-ante* ogni scelta gestionale. Nella transizione dall'ideale al reale, il tentativo di depurare le organizzazioni da ogni discrezionalità si associa ad un'intrinseca incapacità di risolvere le eccezioni. Al crescere dei livelli di complessità ambientale, la necessità di elaborare nuove regole per fronteggiare situazioni impreviste rappresenta una spinta endogena all'iper-regolamentazione ed alla proliferazione dei livelli di coordinamento gerarchico.

Nel corso degli anni '50, l'aspirazione alla neutralità – in ottica di continuità con il paradigma weberiano, questo resta il principio cardine – si evolve per recepire istanze di rappresentatività.

In molti paesi industrializzati, gli anni '70 segnano l'avvio di una profonda riflessione su missione e struttura delle burocrazie pubbliche. La diffusa insoddisfazione circa i livelli di efficienza ed efficacia degli apparati amministrativi crea le premesse per una stagione di riforme senza precedenti. Per la prima volta, si mette in discussione l'osservanza incondizionata del principio di neutralità in nome di una crescente tensione verso la *performance*.

Nel corso degli anni '90, gli esperimenti gestionali avviati durante il decennio precedente – depurati da alcune delle ingenuità che avevano caratterizzato la prima stagione del *New Public Management* – iniziano a consolidarsi in pratiche manageriali diffuse. L'attenzione si sposta dalle procedure ai processi e le metodologie di misurazione assurgono ad un ruolo primario (Pollitt e Bouckaert, 2004). La valutazione dei risultati diventa lo strumento per rendere *accountable* una nuova generazione di *manager* pubblici, cui è riconosciuta un'autonomia gestionale senza precedenti (Schick, 2005).

Alle pressioni di natura istituzionale appena richiamate, si sono combinati eventi di natura più strettamente economica. Nella maggioranza dei paesi industrializzati, il periodo post-bellico⁸ è stato caratterizzato da una significativa espansione del *welfare*. A partire dalla fine degli anni '70, tuttavia, la razionalizzazione della spesa pubblica è diventata la nuova priorità nelle agende dei governi occidentali. Alla contrazione dello stato sociale, si è accompagnato un diffuso orientamento all'efficienza. Considerate le imminenti tensioni finanziarie collegate all'invecchiamento della popolazione, interventi ancora più radicali su questi due fronti rappresentano la principale sfida per il futuro dei paesi industrializzati.

⁸ In Italia, ad esempio, dalla fine degli anni '50 al 1993, la percentuale del PIL assorbito dalle amministrazioni pubbliche è cresciuta dal 33% al 58% del PIL (Legrenzi e Milas, 2002). Nel 2004, la spesa dei governi OECD variava dal 36.2% (Corea) al 57.3% (Svezia) del PIL.

4.2. Contesto istituzionale ed orientamento alla *performance*

1. Nonostante la condivisione di un impianto comune, gli stati OECD si differenziano in misura significativa per il grado di impermeabilità dell'amministrazione nei confronti della politica. Il livello di isolamento degli apparati burocratici dalle ingerenze politiche ha qualificato in modo determinante la natura delle riforme manageriali implementate nei diversi paesi e la tipologia dei sistemi operativi orientati alla *performance*. *“The broad separation of politics and administration is a proven foundation for the current performance management reforms. Where political and administrative tasks cannot be distinguished from each other, efforts are re-directed towards influencing the selection of performance targets rather than achieving them”*. (OECD, 2007: p. 11).

Tabella 4.1. Separazione tra politica ed amministrazione in undici paesi OECD, 2004.

	La costituzione od altre leggi sanciscono la separazione tra politica ed amministrazione	Disposizioni amministrative limitano il coinvolgimento della politica nell'amministrazione
Nuova Zelanda*	Sì	Sì
Belgio*	Sì	Sì
Corea	Sì	nd
Danimarca*	No	Sì
Francia	Sì	Sì
Italia	Sì	Sì
Messico	Sì	Sì
Polonia	Sì	Sì
Regno Unito*	Sì	Sì
Stati Uniti	Sì	Sì
Svezia*	No	No

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

* Paesi nei quali il principio di neutralità dell'amministrazione nei confronti della politica è profondamente radicato nella cultura istituzionale.

La Tabella 4.1 riporta, per undici paesi OECD, i dati relativi alle seguenti variabili *dummy*:

1. Esistenza di esplicite previsioni costituzionali o legislative che impongono la separazione tra sfera politica ed attività amministrativa.
2. Esistenza di disposizioni amministrative che limitano l'ingerenza delle cariche politiche nelle scelte amministrative.

Tabella 4.2. Livello di separazione tra ruoli politici ed attività amministrative in undici paesi OECD, 2004.

	Restrizioni allo svolgimento di attività politiche da parte di dirigenti pubblici	Restrizioni allo svolgimento di attività amministrative da parte dei politici
Corea	Elevate	Elevate
Stati Uniti	Elevate	Medie
Polonia	Elevate	Basse
Regno Unito	Medie/Elevate	Medie
Italia	Medie	Medie/Elevate
Messico	Medie/Elevate	Medie
Nuova Zelanda	Medie	Medie
Belgio	Ridotte	Ridotte
Francia	Ridotte	Ridotte
Danimarca	Ridotte	Ridotte
Svezia	Ridotte	Ridotte

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

La Tabella 4.2 riporta, per lo stesso gruppo di paesi, i dati relativi a due variabili complementari.

1. L'intensità delle restrizioni allo svolgimento di attività politiche da parte dei *civil servant*.
2. L'intensità delle restrizioni allo svolgimento di attività gestionali da parte dei titolari di cariche politiche.

Il combinato disposto delle tabelle 4.1. e 4.2. evidenzia una significativa eterogeneità nel livello formale di isolamento dell'amministrazione dalla politica. Quest'ultimo deve essere corredato dal dato sostanziale relativo al radicamento del

principio di neutralità dei *civil servant* nella cultura istituzionale. In paesi quali la Svezia, ad esempio, pur in assenza di principi formali di separazione tra politica ed amministrazione, si registra un'elevata impermeabilità tra le due sfere.

Tabella 4.3. Natura formale dell'incarico per i cinque più elevati livelli dirigenziali in undici paesi OECD, 2004.

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Stati Uniti	Politico	Politico	Politico	Politico/Ibrido	Politico/Ibrido
Svezia	Politico	Politico	Politico	Politico	Amm.
Italia⁹	-	-	Politico	Politico	Amm.
Messico	Politico	Politico	Amm.	Amm.	Amm.
Francia	Politico	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Amm.
Belgio	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido
Polonia	Politico	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.
Corea	Politico	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Nuova Zelanda	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Danimarca	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Regno Unito	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Una seconda dimensione che influenza profondamente natura e funzionamento dei sistemi operativi orientati alla *performance* adottati nei paesi OECD è rappresentata dai criteri che regolano gli incarichi dirigenziali (tabelle 4.3. e 4.4.). Si fa qui riferimento sia alla tipologia formale della designazione (*spoils system vs. career-based system*), sia al coinvolgimento sostanziale della politica nelle scelte di nomina, revoca e carriera dei manager pubblici. Il combinato disposto delle tabelle 4.3. e 4.4. evidenzia una significativa simmetria tra livelli di influenza formale e sostanziale della sfera politica nella scelta dei dirigenti apicali delle amministrazioni centrali.

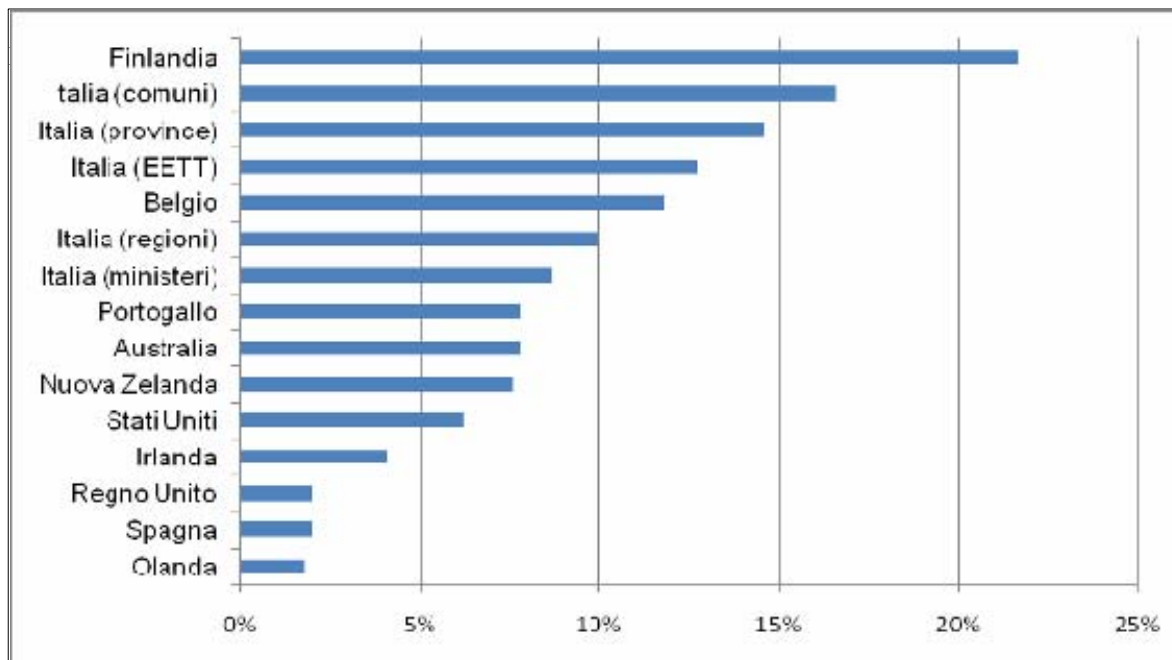
⁹ A differenza degli altri paesi, in Italia i primi due livelli (ministri e sottosegretari) sono presidiati da membri del governo in carica.

Tabella 4.4. Grado di coinvolgimento sostanziale della politica nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali apicali in undici paesi OECD, 2004.

	Coinvolgimento della politica sulle scelte di...		
	... nomina	... revoca	... promozione
Stati Uniti	Alto	Alto	Alto
Italia	Alto	Alto	Alto
Messico	Medio	Medio	Alto
Francia	Medio	Medio	Medio
Polonia	Medio	Medio	Medio
Belgio	Medio	Medio	Medio
Svezia	Medio	nd	nd
Nuova Zelanda	Basso	Medio	Basso
Corea	Basso	Basso	Basso
Danimarca	Basso	Basso	Basso
Regno Unito	Nulla	Nulla	nd

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Figura 4.2. Percentuale di dirigenti con contratto a tempo determinato in undici paesi OECD e negli enti territoriali italiani, 2004.



Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

In circa l'80% dei paesi OECD, il numero dei dirigenti con contratto a tempo determinato non supera il 10%. Rientra in questo gruppo anche l'Italia, dove l'8.7% dei dirigenti ministeriali ha un contratto a termine (OCAP, 2007). La figura 4.2. compara la percentuale di *senior civil servant* con contratto a tempo determinato in undici paesi OECD. Differenze strutturali nell'architettura dei sistemi amministrativi impediscono un confronto tra categorie perfettamente omologhe. Per completezza, nel caso dell'Italia, la figura riporta le percentuali di *manager* pubblici con contratto di lavoro a tempo determinato per i quattro livelli di governo ed il dato di sintesi relativo agli enti territoriali. Di questi cinque, il dato ministeriale è il più omogeneo agli altri.

4.3. Sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali e *performance-related pay*

La revisione dei sistemi retributivi è stata uno dei pilastri delle riforme del pubblico impiego¹⁰. Mentre nel modello burocratico tradizionale il trattamento economico e le progressioni retributive dei *civil servant* erano tradizionalmente determinate da automatismi quali l'anzianità di servizio, nel corso degli ultimi vent'anni si è assistito ad una proliferazione dei meccanismi PRP¹¹ collegati a sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali.

¹⁰ "Performance-related pay is one of a range of reforms that were introduced in the 1980s in an attempt to develop a performance culture in public organizations. These reforms were strongly influenced by the logic of the rationalist economic policies that were in the ascendancy throughout the 1980s". (OECD, 1993: p. 7).

¹¹ "Performance-related pay refers to the variable part of pay which is awarded each year (or on any other periodic basis) depending on performance. PRP may be awarded on an individual or on a team or group basis. The definition of PRP excludes: i) any automatic pay increase by, for example, grade promotion or service-based increments (not linked to performance); ii) various types of allowances which are attached to

Già nel 1993, “*schemes to link pay to performance...[were]...becoming widespread in the public service in OECD countries. Performance-related pay schemes...[were]...firmly implanted in several countries and a growing number of countries...[were]...experimenting with schemes*” (OECD, 1993: p. 7). Dal 1993 ad oggi, il processo di diffusione degli schemi PRP si è di fatto compiuto. Seppur con modalità e tempi diversi, le pubbliche amministrazioni di tutti i paesi industrializzati hanno sperimentato schemi retributivi collegati alle prestazioni.

I sistemi PRP sono inscrivibili nel novero delle metodologie di *performance budgeting*. Queste si sono affermate negli anni '80 e '90 quali misure per incrementare l'efficienza e l'efficacia delle burocrazie pubbliche. L'introduzione di meccanismi PRP ha assunto una forte valenza simbolica che, almeno nel breve periodo, ha in molti casi trascorso le reali implicazioni gestionali.

L'adozione di sistemi retributivi collegati alla valutazione delle prestazioni è stata dettata dall'esigenza di coniugare due istanze divergenti. Da un lato, rendere i dirigenti pubblici più *accountable*, orientandone l'azione al perseguimento di più elevati standard manageriali. Dall'altro, arginare la cronica proliferazione dei livelli gerarchici nelle organizzazioni pubbliche. Una deriva ipertrofica è endogena alle burocrazie pure. In assenza di meccanismi premiali diversi dalle progressioni gerarchiche, la creazione di nuovi livelli e posizioni risponde più alla necessità di creare percorsi di carriera artificiali che a criteri di razionalità organizzativa.

certain posts or certain working conditions (for example, overtime allowances, allowances for working in particular geographical areas)”. (OECD, 2005: p. 27)

In misura più o meno marcata, gli esperimenti retributivi intrapresi in ambito pubblico negli ultimi vent'anni hanno mutuato logiche e metodologie dal settore privato, dove bonus e *stock option* sono da tempo strumenti consolidati.

Nel caso degli schemi retributivi collegati alla *performance* – come per altri sistemi operativi introdotti nell'ambito delle riforme neo-manageriali degli anni '80 e '90 – la declinazione di principi comuni ai singoli contesti nazionali ha generato una notevole articolazione tipologica. Elemento comune alle numerose varianti è costituito dal seguente *set* di assunti (OECD, 2005).

1. Le *performance*, individuali o di gruppo, sono misurabili.
2. Le *performance*, individuali e di gruppo, determinano i risultati dell'organizzazione.
3. I sistemi retributivi possono essere articolati in modo da influenzare i comportamenti manageriali.

Nella maggior parte dei paesi OECD, gli schemi retributivi per i dirigenti pubblici sono oggi basati sulla seguente tripartizione.

1. Retribuzione di base (o fissa), correlata al semplice *status* di dirigente pubblico o all'inquadramento in una specifica categoria dirigenziale.
2. Retribuzione di posizione, commisurata alle abilità e responsabilità richieste da una specifica posizione dirigenziale; questa componente è determinata *ex-ante*, in sede di progettazione organizzativa, e prescinde dalla *performance* che il titolare della posizione esprime nell'esercizio del ruolo.

3. Retribuzione di risultato, determinata *ex-post* – a seguito di un processo di valutazione più o meno formalizzato – ed erogata proporzionalmente al livello di *performance*, nei limiti di un premio massimo teorico definito *ex-ante*.

Nei paesi OECD, la variabilità delle retribuzioni dei dirigenti pubblici è imputabile più ai differenziali nelle retribuzioni di posizione che alla variabilità dei premi di risultato (OECD, 2005). Nonostante l'affermazione di logiche *performance-oriented*, nelle organizzazioni pubbliche il controllo sull'azione manageriale continua a fondarsi più su meccanismi *ex-ante*, ossia gli incarichi, che su valutazioni delle prestazioni compiute *ex-post*.

La gamma di finalità perseguite nei diversi paesi attraverso l'introduzione di sistemi PRP è ampia. Le esperienze nordeuropee tendono a caratterizzarsi per la centralità dei processi di sviluppo professionale. Nei paesi anglosassoni, il *focus* è sull'impatto motivazionale. In Italia e Francia, l'*accountability* dei manager pubblici e lo stimolo delle loro capacità di *leadership* costituiscono gli obiettivi prioritari.

L'articolazione ed il livello di formalizzazione dei sistemi PRP varia notevolmente da paese a paese. Regno Unito, Nuova Zelanda, Danimarca, Finlandia, Corea e Svizzera si distinguono per l'elevato livello di entrambe le dimensioni.

Se, da un lato, tutti i paesi OECD hanno ormai adottato sistemi PRP per la dirigenza pubblica, dall'altro si osserva una notevole eterogeneità nei meccanismi. Tra le alternative offerte dalla letteratura, le dimensioni comparative proposte da Ingraham (1993) si distinguono per completezza.

- Grado di centralizzazione.

- Incidenza delle componenti incentivanti sulla remunerazione complessiva.
- Tipologia degli incentivi utilizzati (premi, progressioni economiche orizzontali, etc.).

Ingraham (1993) riconduce l'eterogeneità dei sistemi PRP alla possibilità di combinare infinitamente tali fattori. Le soluzioni adottate nei diversi paesi ed ai differenti livelli di governo mirano a contemperare istanze contrastanti. I seguenti dilemmi organizzativi, seppur con connotazioni contingenti, ricorrono in tutte le organizzazioni pubbliche complesse che adottano sistemi PRP. In primo luogo, nel rapporto *principal-agent* che i sistemi PRP sottendono è insita una tensione tra l'esigenza di riconoscere ai *manager* un'adeguata autonomia gestionale, da un lato, e la concomitante necessità di orientarne e controllarne l'azione, dall'altro. In secondo luogo, i sistemi PRP richiedono a ciascun *manager* di vestire il duplice ruolo di valutatore e valutato (Moe, 1984; Hede, 1991). Una terza fonte di tensione, a differenza delle precedenti, è specifica del settore pubblico: mentre i sistemi PRP si fondano sul principio della differenziazione – sia nelle valutazioni, sia nei trattamenti economici correlati – e su processi decisionali discrezionali e decentrati, il modello burocratico tradizionale poggia su opposti principi di centralizzazione, standardizzazione ed egualitarismo.

I sistemi PRP sperimentati nel corso degli ultimi vent'anni sono riconducibili a due tipologie fondamentali (Ingraham, 1993). Gli stati che per primi hanno introdotto meccanismi retributivi collegati alle *performance* dirigenziali – tra questi, Stati Uniti, Canada e Regno Unito – hanno in genere optato per sistemi standardizzati ed architetture centralizzate. I paesi che hanno adottato sistemi PRP in una seconda fase – tra questi,

Nuova Zelanda, Australia, Olanda, Italia – hanno generalmente optato per soluzioni più flessibili ed architetture decentrate.

Una ricerca sulle pratiche HRM in uso nelle amministrazioni centrali dei paesi OECD ha evidenziato due principali *trend* che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche di gestione del personale nel corso degli ultimi dieci anni (OECD, 2004).

1. L'incremento del livello di decentramento e delega ad unità organizzative periferiche (dipartimenti, settori, singole posizioni di supervisione, *etc.*).
2. La progressiva individualizzazione delle logiche HRM, attraverso l'adozione di metodologie incentrate sulle singole posizioni di lavoro (*position-based system*¹²).

Tabella 4.5. Classificazione dei paesi OECD per livello di decentramento delle funzioni HRM, 2004.

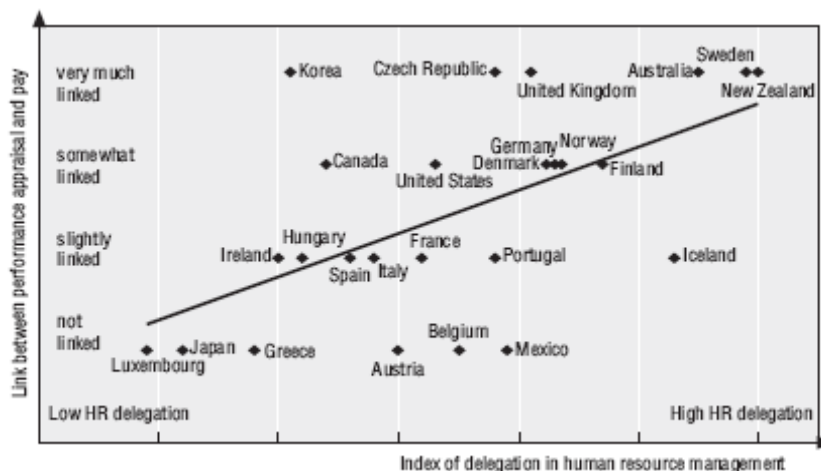
Indice di delega delle funzioni HRM			
Basso	Medio-basso	Medio-alto	Alto
Giappone	Austria	Belgio	Australia
Grecia	Canada	Repubblica Ceca	Finlandia
Lussemburgo	Corea	Danimarca	Islanda
Slovacchia	Francia	Germania	Nuova Zelanda
	Irlanda	Messico	Svezia
	Italia	Norvegia	
	Polonia	Portogallo	
	Spagna	Svizzera	
	Stati Uniti	Regno Unito	
	Ungheria		

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

¹² Il *position-based system* si fonda su procedure volte a selezionare il miglior candidato per ciascuna posizione, attingendo sia dal mercato del lavoro interno alla pubblica amministrazione, sia dal mercato esterno. Rispetto al *career-based system*, questo sistema consente l'accesso diretto dall'esterno a posizioni gerarchiche avanzate, favorendo una maggiore permeabilità delle pubbliche amministrazioni a competenze evolute provenienti dal settore privato.

La Tabella 4.5 classifica i paesi OECD per livello di decentramento della gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche. Nello specifico, si utilizza un indice di delega delle funzioni HRM elaborato dall'OECD (2004).

Figura 4.3. Relazione tra livello di delega delle funzioni HRM e grado di sviluppo dei sistemi PRP nei paesi OECD, 2004.



Fonte: OECD (2004).

La Figura 4.3 evidenzia una significativa correlazione positiva tra (a) grado di collegamento della retribuzione a sistemi formalizzati di valutazione della *performance* e (b) livello di delega delle funzioni di HRM. Paesi con sistemi PRP più evoluti e consolidati tendono a caratterizzarsi per un più spinto decentramento della gestione delle risorse umane e finanziarie alle unità organizzative periferiche. I paesi per i quali l'indice di delega delle funzioni HRM ha un valore più elevato tendono ad avere sistemi retributivi fortemente collegati agli esiti di sistemi di valutazione formalizzati. Ciò non sorprende, alla luce del fatto che l'applicazione di sistemi PRP richiede necessariamente l'esercizio di una più ampia discrezionalità manageriale. Rientrano nel gruppo con i valori più elevati rispetto alle due dimensioni Nuova Zelanda, Svezia ed Australia. Finlandia, Norvegia, Danimarca, Portogallo, Regno Unito e Germania mostrano valori medio-alti per entrambe le variabili.

Italia, Stati Uniti, Canada, Ungheria, Irlanda, Spagna ed Austria si caratterizzano per valori medio-bassi su entrambi gli assi. La regione sud-ovest del grafico include Giappone, Grecia e Lussemburgo. Violano la correlazione tra livello di delega delle funzioni HRM e grado di sviluppo dei sistemi PRP Corea, Repubblica Ceca, Messico e Belgio.

I paesi con sistemi *career-based*¹³ tendono ad utilizzare prevalentemente progressioni gerarchiche verticali per finalità premiali. La precedente analisi, tuttavia, fotografa una situazione in rapida evoluzione. L'ibridazione del modello burocratico tradizionale con logiche PRP è ormai un fenomeno irreversibile e diffuso.

Benché i modelli PRP adottati dai paesi OECD si caratterizzino per un'elevata eterogeneità, emergono alcune tendenze comuni.

- Un incremento del ricorso a schemi retributivi collegati alle *performance* di gruppo, misurate sia a livello di *team*, sia a livello di organizzazione nel suo complesso.
- La progressiva transizione da meccanismi PRP standardizzati e centralizzati a sistemi più decentrati che favoriscono la delega alle unità organizzative di *line*.
- L'articolazione delle dimensioni di valutazione della *performance* attraverso l'inclusione di criteri di misurazione delle competenze e dei comportamenti accanto ad indici di *output*.

¹³ Nei sistemi *career-based*, i dipendenti pubblici sono solitamente assunti all'inizio della loro carriera e generalmente spendono la loro intera vita lavorativa all'interno della medesima amministrazione. L'accesso avviene per concorso, oppure attraverso analoghe procedure ad evidenza pubblica che rispettano requisiti formali di oggettività ed imparzialità. Le procedure che regolano le successive progressioni gerarchiche interne variano da paese a paese. In molti casi, i passaggi da una categoria ad una superiore sono gestiti attraverso procedure selettive riservate ai dipendenti pubblici. Questo sistema offre limitate opportunità per accessi diretti a posizioni di gerarchie intermedie od avanzate con contratti a tempo indeterminato.

- La graduale semplificazione delle metodologie quantitative di *rating*, con l'inclusione di informazioni più qualitative e meno standardizzate.
- L'adozione diffusa di quote e sbarramenti che forzano la differenziazione delle valutazioni (*forced ranking system*).

Molti studi hanno sollevato dubbi sull'efficacia motivazionale dei sistemi PRP applicati al *management* pubblico (OECD, 1993; OECD, 1997). Sulle difficoltà insite nei processi di valutazione si innestano alcune specificità del pubblico impiego che ne amplificano le criticità. Tra queste,

- La maggiore rilevanza, rispetto al settore privato, di principi quali la parità di trattamento, l'oggettività, la trasparenza e l'imparzialità.
- Il maggior livello di complessità che mediamente i *manager* pubblici sono chiamati a gestire; *ceteris paribus*, il numero e l'eterogeneità degli *stakeholder* delle aziende pubbliche sono significativamente più elevati rispetto a quelli delle imprese.
- La minore disponibilità in ambito pubblico di grandezze sintetiche oggettivamente misurabili (il profitto, la quotazione in borsa, *etc.*) alle quali ancorare la determinazione di premi e *bonus*.
- La maggiore frequenza degli avvicendamenti al vertice, in corrispondenza dei cicli elettorali.

Alle appena ricordate difficoltà strutturali, se ne sovrappongono altre di tipo contingente:

- L'assenza di una cultura della valutazione consolidata e matura.

- La persistente fragilità dei sistemi di misurazione che dovrebbero alimentare i sistemi PRP.

Nonostante le perplessità sull'efficacia dei sistemi PRP, la loro diffusione in ambito pubblico è un dato incontrovertibile. In più, pochissime delle organizzazioni che li hanno adottati, li hanno successivamente abbandonati (tra queste, la polizia neozelandese). Una notevole cautela metodologica è peraltro opportuna nell'interpretazione di quest'ultimo dato. A causa dei *sunk cost* richiesti dall'implementazione di sistemi PRP, un basso tasso di abbandono non rappresenta una prova della loro efficacia.

Tabella 4.6. Cronologia della diffusione dei sistemi PRP nei paesi OECD.

1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
<i>Adozione di sistemi PRP</i>				
Spagna (1984)	Regno Unito (1985) Danimarca (1987) Nuova Zelanda (1988) Olanda (1989) Svezia (1989)	Finlandia (1992) Italia (1993) Irlanda (1995)	Australia (1997) Germania (1997) Corea (1999)	Svizzera (2000) Ungheria (2002) Francia (2004)
<i>Revisione dei sistemi PRP in uso</i>				
Stati Uniti (1984)		Stati Uniti (1994) Svezia (1994) Regno Unito (1996)	Danimarca (1997, 2002)	Irlanda (2002)

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Le comparse dei meccanismi PRP all'interno di amministrazioni pubbliche risale agli anni '40. Tuttavia, gli esperimenti retributivi intrapresi prima delle riforme degli anni '80 e '90 si limitavano perlopiù a penalizzazioni a fronte di prestazioni insoddisfacenti

oppure ad incrementi salariali sostanzialmente determinati da automatismi quali l'anzianità. Se i meccanismi adottati dal Canada nel 1964 e dagli Stati Uniti nel 1978 rappresentano i primi esempi di sistemi *merit pay* semi-evoluti, la diffusione in ambito pubblico di metodologie PRP sistematiche e pienamente integrate con i piani pensionistici è un fenomeno degli ultimi vent'anni. Nella seconda metà degli anni '80, il Regno Unito (nel 1985), la Danimarca (nel 1987), la Nuova Zelanda (nel 1988) e la Svezia hanno per primi adottato meccanismi incentivanti articolati. Nello stesso periodo, Stati Uniti (nel 1984) e Regno Unito (nel 1987 e nel 1988) hanno proceduto a revisioni significative dei sistemi precedentemente introdotti. Nel corso degli anni '90, al gruppo dei *first mover* si sono aggiunti la Finlandia (nel 1992), l'Italia (nel 1993), l'Irlanda (nel 1995), l'Australia (nel 1997), la Germania (nel 1997) e la Corea (nel 1999). Nello stesso periodo, la Svezia e gli Stati Uniti (nel 1994), il Regno Unito (nel 1996) e la Danimarca (nel 1997) hanno apportato modifiche sostanziali ai sistemi PRP in uso. Negli ultimi anni, anche la Svizzera (nel 2000), l'Ungheria (nel 2002) e la Francia¹⁴ (nel 2004) hanno adottato sistemi PRP. La cronologia appena ricostruita evidenzia una correlazione tra precocità nell'adozione dei sistemi PRP e tipologia di ordinamento. Paesi con sistemi pubblici di tipo *position-based* hanno adottato tendenzialmente prima meccanismi retributivi incentivanti. Secondo alcuni autori, ciò è da ricondursi al più elevato grado di decentramento manageriale che caratterizza tali organizzazioni pubbliche (Marsden and Richardson, 1994; Lijffler, 1997).

L'introduzione di meccanismi PRP è avvenuta con modalità differenti nei diversi paesi (Tabella 4.7). In molti casi, sono state riforme legislative promosse dal governo

¹⁴ La Francia ha avviato una sperimentazione in sei ministeri pilota.

centrale a disporre la revisione dei sistemi retributivi in ottica *performance-oriented*. Rientrano in questo gruppo l'Italia, la Germania, la Spagna, gli Stati Uniti, l'Ungheria e la Svizzera. In Svezia, Finlandia e Danimarca, l'introduzione di sistemi PRP è stata concordata nell'ambito dei processi negoziali che hanno coinvolto organizzazioni pubbliche e sindacati. Nel Regno Unito ed in Nuova Zelanda, l'introduzione di meccanismi PRP è stata negoziata tra organismi governativi centrali (la *State Services Commission* in Nuova Zelanda ed il *Cabinet Office* nel Regno Unito) ed agenzie e dipartimenti pubblici. Nel caso della Nuova Zelanda, *bargaining parameters* sono stati individuati *ex-ante* per valutare l'aderenza della condotta negoziale dei dipartimenti alle attese del governo. In Canada, l'adozione di meccanismi PRP è avvenuta a seguito del recepimento delle raccomandazioni di una commissione governativa incaricata di revisionare i sistemi retributivi dirigenziali. Nei paesi in cui l'introduzione di sistemi PRP è stata disposta per legge, l'entrata a regime di schemi retributivi premiali ha richiesto tempi più brevi. Al contrario, laddove l'adozione è avvenuta a seguito di processi negoziali, il cambiamento è stato più graduale (Perry, 1991).

Tabella 4.7. Modalità di introduzione dei sistemi PRP in alcuni paesi OECD.

Metodo di introduzione	Paesi
Legge	Germania, Italia , Spagna, Stati Uniti, Svizzera, Ungheria
Concertazione	Danimarca, Finlandia, Svezia
Altri metodi	Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Tabella 4.8. Paesi OECD per livello di decentramento dei sistemi PRP.

Decentramento Basso	Decentramento Medio	Decentramento Alto
Australia	Finlandia	Danimarca
Canada	<i>Italia</i>	Svezia
Irlanda		
Nuova Zelanda		
Regno Unito		
Stati Uniti		

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

I sistemi PRP adottati nei paesi OECD si distinguono per livello di centralizzazione. Nei paesi con meccanismi più decentrati, gli schemi PRP sono solitamente definiti dettagliatamente per legge ed i sistemi di valutazione e ricompensa sono gestiti centralmente. Ne deriva un elevato grado di standardizzazione dei meccanismi in uso nelle diverse amministrazioni. Nei paesi con sistemi PRP mediamente decentrati, la legge solitamente si limita a definire linee guida. La progettazione dei sistemi di valutazione e dei collegati schemi premiali secondo i principi legislativi è poi delegata alle singole amministrazioni. Nei paesi con sistemi PRP altamente decentrati, la definizione dei sistemi di valutazione e ricompensa è demandata alle singole amministrazioni o categorie di amministrazioni pubbliche. L'assenza di principi guida stabiliti per legge conduce ad un'elevata eterogeneità delle soluzioni implementate dalle diverse organizzazioni. Il grado di centralizzazione dei sistemi PRP in uso nei diversi paesi OECD non è necessariamente proporzionale al livello di accentramento che caratterizza le politiche retributive. Al contrario, paesi con sistemi di gestione del personale fortemente centralizzati hanno in molti casi utilizzato schemi PRP decentrati per favorire più ampi livelli di delega. Nonostante negli ultimi vent'anni si sia assistito ad un processo di generale decentramento

delle architetture PRP, i sistemi per il livello dirigenziale restano mediamente più standardizzati e centralizzati rispetto a quelli applicati alle categorie inferiori. In paesi quali gli Stati Uniti ed il Regno Unito, ad esempio, la progettazione degli schemi PRP è altamente centralizzata per il senior management e piuttosto decentrata per il resto dei dipendenti pubblici. I livelli di decentramento più spinto si registrano in Svezia e Nuova Zelanda. In Svezia, le agenzie governative godono di una pressoché completa autonomia nella progettazione e nell'esercizio dei sistemi di gestione del personale. Nei limiti del budget assegnato, ciascuna agenzia definisce le proprie politiche di reclutamento, assunzione e carriera, negoziando i livelli retributivi con le controparti sindacali.

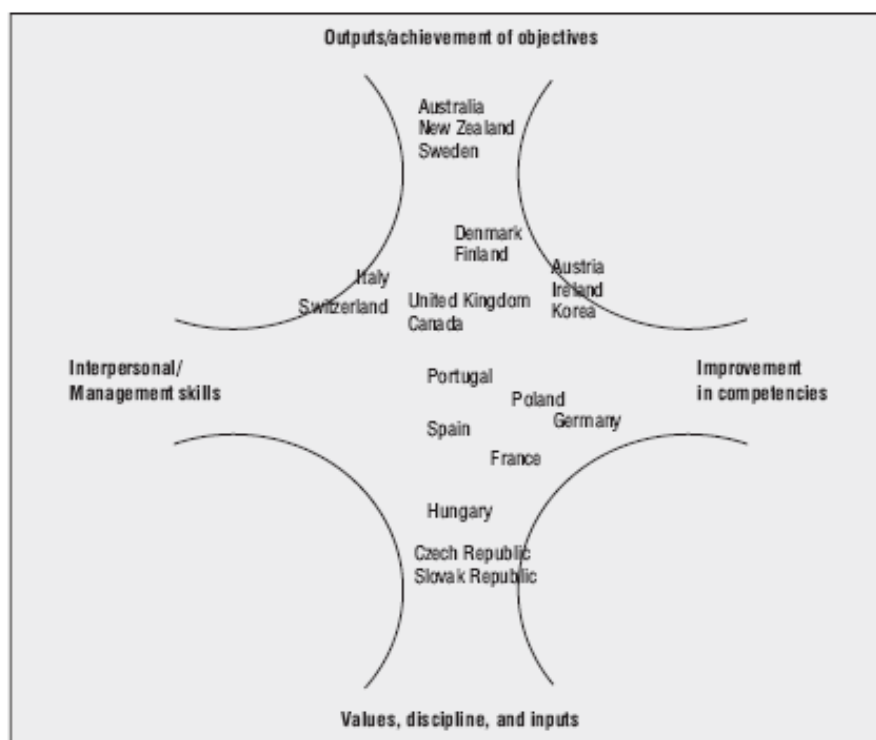
Un'ulteriore dimensione qualificante i sistemi PRP in uso nei diversi paesi è rappresentata dal grado di influenza che le organizzazioni sindacali esercitano sulla loro progettazione e funzionamento a regime. La Tabella 4.9 mostra i dati OECD (2004) relativi al livello di compartecipazione dei sindacati alla definizione delle politiche retributive del personale pubblico. L'interpretazione di tali risultati non può prescindere da un'approfondita conoscenza del sistema socio-politico dei singoli paesi analizzati. Un simile livello di dettaglio esula dalle finalità del presente lavoro. Dall'esame della letteratura emerge l'assenza di una relazione statisticamente significativa tra livello di influenza sindacale e varianza delle valutazioni (Schick, 2005). Si tratta di un'evidenza certamente contro-intuitiva che è attualmente oggetto di numerose ulteriori indagini.

Tabella 4.9. Influenza delle organizzazioni sindacali sulla definizione dei sistemi PRP.

Forte	Moderata	Debole
Danimarca	Austria	Australia
Corea	Belgio	Canada
Stati Uniti	Repubblica Ceca	Finlandia
	Francia	Ungheria
	Germania	Islanda
	Irlanda	Nuova Zelanda
	Italia	Norvegia
	Portogallo	Polonia
	Svezia	Slovenia
	Regno Unito	Svizzera

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Figura 4.4. Criteri di valutazione della performance



Fonte: OECD (2004).

I sistemi di misurazione dei risultati in uso nei diversi paesi si caratterizzano per un differente peso specifico degli oggetti della valutazione. La figura 4.4. mostra il posizionamento degli stati OECD rispetto ai seguenti fattori:

1. *Output/achievement of objectives.*
2. *Interpersonal/management skills.*
3. *Values, disciplines, and inputs.*
4. *Improvement in competencies.*

I fattori analizzati in precedenza forniscono una spiegazione solo parziale della distribuzione dei paesi OECD rispetto a queste quattro dimensioni. Elementi culturali che trascendono sia l'assetto politico-istituzionale, sia l'ordinamento giuslavoristico contribuiscono probabilmente in misura decisiva a determinare questa clusterizzazione. Si tratta, ovviamente, di un ambito di indagine che esula dagli obiettivi del presente lavoro.

4.3. Pay-system ed orientamento alla performance nei paesi OECD

Benché le voci che compongono la struttura retributiva dei dirigenti pubblici non siano perfettamente coincidenti nei diversi paesi analizzati, è possibile tripartirle nelle seguenti categorie (cfr. *supra*).

1. Retribuzione di base (fissa).
2. Retribuzione accessoria non collegata ai risultati.
3. Retribuzione accessoria collegata ai risultati.

Come si chiarirà nel prosieguo, i corrispettivi monetari rappresentano solo una parte della remunerazione complessiva (cfr. *infra*). Ai fini dell'analisi comparata del trattamento

economico dei dirigenti pubblici dei paesi OECD, tuttavia, le componenti monetarie rappresentano un parametro soddisfacente, in virtù di un significativo allineamento della remunerazione non monetaria.

Tabella 4.10. Struttura della retribuzione dirigenziale nelle amministrazioni pubbliche dei paesi OECD, 2004.

	Retribuzione di base fissa	Retribuzione accessoria non collegata ai risultati	Retribuzione accessoria collegata ai risultati (PRP)
Australia	69%	27%	4%
Corea	48%	51%	1%
Germania ¹⁵	99%	0%	1%
Giappone	87%	13%	0%
Irlanda	98%	1%	1%
Italia	55%	40%	5%
Messico ¹⁶	20%	80%	0%
Olanda	90%	7%	3%
Stati Uniti ¹⁷	77%	22%	1%
Svezia	99%	1%	0%
Svizzera ¹⁸	94%	0%	6%
Media	76%	22%	2%

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

La Tabella 4.10 riporta l'incidenza delle tre componenti della retribuzione dirigenziale per undici paesi OECD. Si evidenzia un'accentuata varianza nella ripartizione delle due voci non correlate alla *performance* (retribuzione di base fissa e retribuzione accessoria non collegata ai risultati). Ciò è da ricondursi, in primo luogo, alla significativa difformità che si registra nei criteri di inquadramento ed incarico in uso nei diversi paesi e nella collegata determinazione delle retribuzioni di posizione. Ne deriva un *range* di valori molto ampio. L'incidenza della retribuzione fissa di base varia dal 20% del Messico al 99%

¹⁵ A seguito di una revisione della struttura retributiva dirigenziale attualmente in fase di implementazione, la PRP è destinata a crescere dall'attuale 1% all'8% nel corso dei prossimi 2 anni.

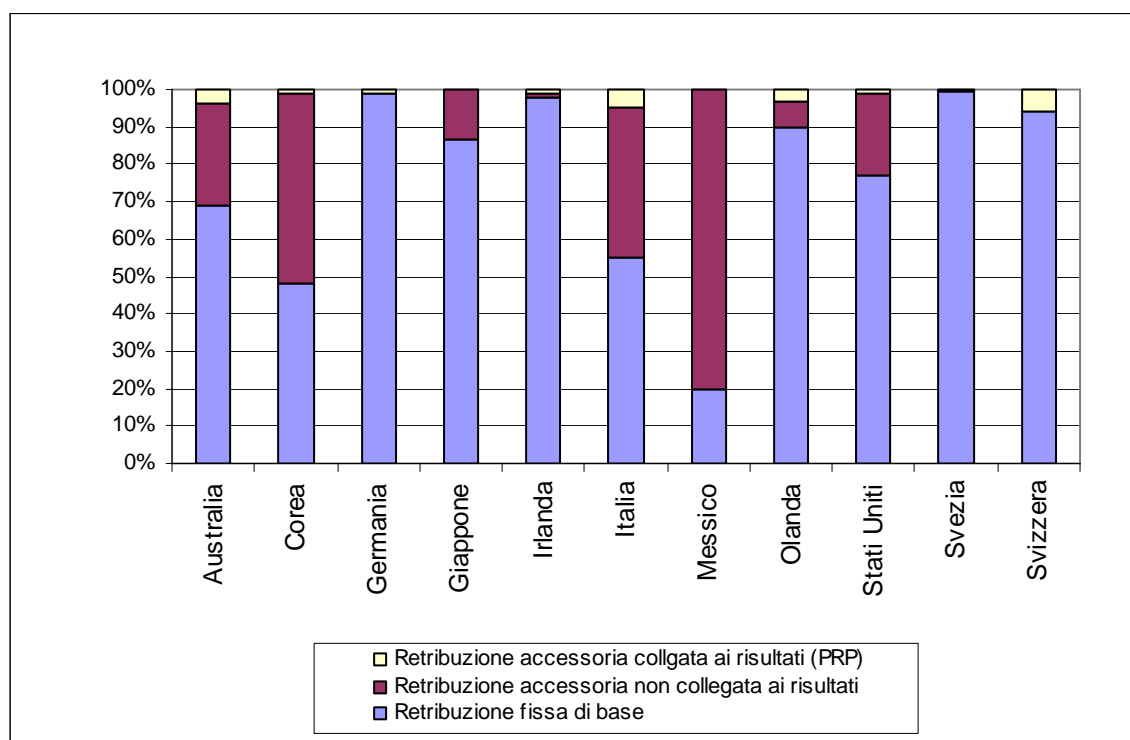
¹⁶ Dati stimati.

¹⁷ Dati stimati.

¹⁸ Per circa il 70% dei dirigenti, la PRP ammonta in media al 3% della retribuzione complessiva.

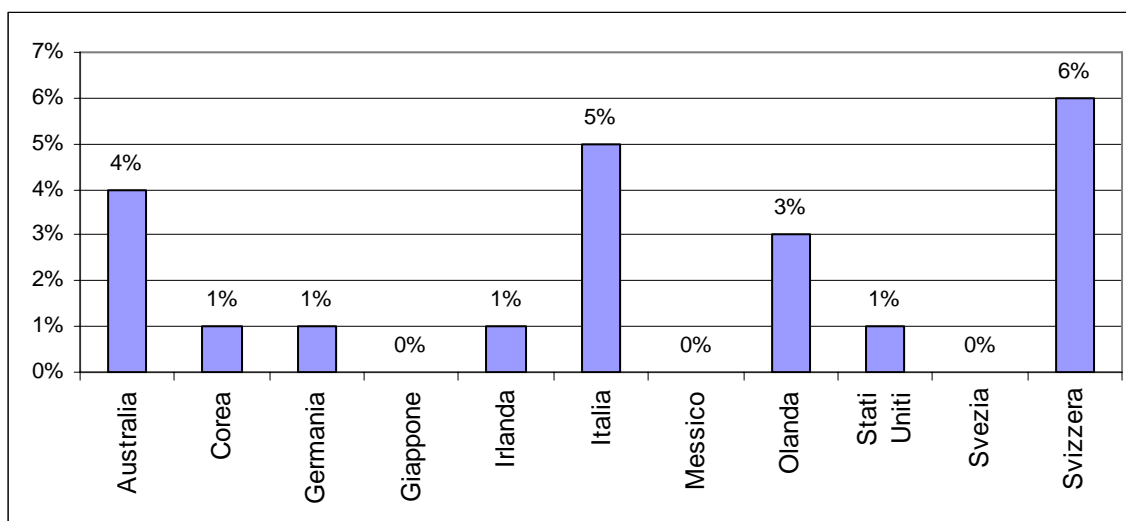
di Germania e Svezia. In modo sostanzialmente simmetrico, il peso della retribuzione accessoria non collegata alla performance oscilla dallo 0% in Svizzera e Germania all'80% in Messico. La varianza è assai più contenuta per i dati relativi alla retribuzione di risultato. In questo caso, il range di valori oscilla dallo 0% di Giappone, Messico e Svezia al 6% della Svizzera. Le figure 4.5. e 4.6. mostrano, rispettivamente, la composizione della retribuzione dirigenziale media negli undici paesi esaminati ed il dettaglio relativo all'incidenza della retribuzione di risultato.

Figura 4.5. Composizione della retribuzione dirigenziale media in undici paesi OECD, 2004.



Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Figura 4.6. Incidenza media della retribuzione di risultato in undici paesi OECD



Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Le analisi dell'osservatorio della World Bank sullo stato delle riforme del *civil service* (2007) evidenziano che, in media, i *manager* pubblici soffrono una penalizzazione retributiva rispetto a profili omologhi operanti nel settore privato. Questo dato medio nasconde notevoli differenze tra paesi industrializzati e stati in via di sviluppo. Mentre le retribuzioni dei *manager* pubblici e privati sono sostanzialmente allineate nella maggioranza dei paesi OECD, un *gap* retributivo statisticamente significativo esiste in molti stati dell'Africa e dell'America Latina. Tale divaricazione ha subito una costante accelerazione a partire dalla metà degli anni '70. Nel corso degli ultimi tre decenni, i *civil servant* di molti paesi in via di sviluppo hanno sofferto una drastica perdita di potere d'acquisto rispetto ai dipendenti del settore privato. In Zambia, ad esempio, dal 1975 al 1991 il potere d'acquisto dei dipendenti pubblici si è ridotto di tre quarti; nello stesso periodo, a causa della crescente compressione retributiva verticale, il salario reale dei *senior civil servant* si è ridotto di circa l'85-90%. Ancora, in Argentina, il potere d'acquisto

dei dipendenti pubblici si è dimezzato dal 1974 al 1980. Fenomeni analoghi si sono verificati in molti altri paesi dell'Europa dell'Est e del Sud-Est Asiatico. A dispetto di tali dinamiche retributive fortemente svantaggiose, le amministrazioni pubbliche dei paesi in via di sviluppo hanno mantenuto una notevole capacità trattenere competenze evolute e reclutare alti potenziali. Fattori quali la vischiosità in uscita dal settore pubblico (il personale militare, ad esempio, è soggetto a vincoli più o meno stringenti che ostacolano il licenziamento) o gli elevati tassi di disoccupazione nel mercato del lavoro privato spiegano solo parzialmente la persistenza del menzionato *gap* retributivo. La precedente analisi suggerisce l'inadeguatezza della retribuzione monetaria quale indicatore esaustivo del livello di attrattività del pubblico impiego. La Tabella 4.11 mostra le altre componenti che concorrono a determinare la remunerazione complessiva.

Tabella 4.11. Le componenti della remunerazione.

		<i>contractually-provided</i>		<i>non-contractual/ intangible</i>
		<i>monetary</i>	<i>in-kind</i>	
current rewards	base rewards	1. <i>base wage/salary</i>	2. <i>health insurance</i>	3. <i>job security, prestige, social privileges</i>
	allowances	4. <i>transportation, housing, meals, telephone, travel, cost-of-living</i>	5. <i>transportation, housing, meals, travel</i>	6. <i>trips abroad, training</i>
future expectations		7. <i>pension</i>	8. <i>housing, land, etc.</i>	9. <i>reputation, re-employment after retirement</i>

Fonte: *The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website* (2007).

L'asse delle ascisse si articola in due categorie.

- *Contractually-provided*: rientrano in questa categoria le componenti remunerative – sia monetarie, sia in natura – formalmente previste nel contratto di lavoro.

- *Non-contractual*: questa tipologia comprende tutte le componenti remunerative intangibili.

L'asse delle ordinate si articola in due categorie.

- *Current rewards*: ricadono in questa tipologia le componenti remunerative – sia di base, sia corrisposte a titolo di indennità – che si manifestano nel corso del periodo di impiego attivo.
- *Future expectations*: questa tipologia comprende le componenti remunerative differite, la cui realizzazione è attesa dopo il termine del periodo di impiego attivo.

La valutazione della struttura retributiva della dirigenza pubblica non può prescindere dall'analisi delle due grandezze seguenti.

1. Compressione verticale – Adottando l'approccio inclusivo descritto in precedenza, la compressione verticale dovrebbe essere determinata dal rapporto tra il valore massimo ed il valore minimo della remunerazione complessiva percepita dai dipendenti di una medesima amministrazione. In letteratura, tuttavia, prevalgono due metodi semplificati per operationalizzare questa grandezza. Secondo il primo, l'indice di compressione verticale è calcolato quale rapporto tra salario¹⁹ medio all'interno della più elevata categoria gerarchica ed salario medio all'interno della più bassa categoria gerarchica. Il secondo metodo considera i valori mediani del nono e del primo decile retributivo. In entrambi i casi, si fa riferimento a valori annui che escludono sia le componenti remunerative in natura, sia quelle differite (Lindauer and Nunberg 1994; OECD 1998).

¹⁹ La retribuzione considerata è data dalla somma delle celle 1 e 3 della tabella 4.11.

Un'elevata compressione verticale segnala una limitata escursione retributiva e dunque percorsi di carriera a scarto ridotto.

2. Compressione orizzontale – Questa grandezza esprime il *range* remunerativo all'interno del medesimo profilo dirigenziale, utilizzando il livello gerarchico e l'anzianità di servizio quali variabili di controllo. Come nel caso della compressione verticale, anche per il calcolo della compressione orizzontale in letteratura si utilizza spesso un'accezione ristretta di "retribuzione". Il metodo di calcolo più diffuso consiste nel rapportare la massima retribuzione monetaria possibile, comprensiva di progressioni orizzontali ed indennità, alla retribuzione fissa di base (OECD 1994). Un'elevata compressione orizzontale riduce i gradi di libertà disponibili per attuare politiche premiali differenzianti.

Le due grandezze appena descritte sono spesso utilizzate per comparare le architetture retributive del settore pubblico e le omologhe in uso nel settore privato. Per quanto diffusamente adottato in letteratura, il confronto tra struttura retributiva dei dirigenti pubblici e stipendi dei *manager* privati richiede una notevole cautela metodologica. Di seguito, si esaminano le principali criticità che possono viziare tale comparazione.

1. Non è possibile identificare un unico profilo rappresentativo dell'intero settore privato. Non esistono *data-base* settoriali sufficientemente omogenei ed accurati da consentire un consolidamento. Da qui la necessità di procedere a confronti puntuali, necessariamente affetti da irriducibili elementi di arbitrarietà e non rappresentatività.
2. Poiché, per ragioni di fattibilità, il confronto non può che limitarsi alle voci monetarie correnti, esso non intercetta una rilevante gamma di fattori che incidono in misura

significativamente differente sul valore reale della remunerazione nei due settori. Le caselle dalla 2 alla 9 della Tabella 4.11 sono trascurate dalla quasi totalità delle analisi reperibili in letteratura. Tale distorsione risulta particolarmente invalidante alla luce della crescente incidenza delle componenti non monetarie (*stock option, fringe benefit, etc.*).

3. I *data-base* disponibili non includono dati attendibili sulle fonti di reddito illecite (tangenti, redditi da lavoro in nero, *etc.*). Tale distorsione è particolarmente significativa per i paesi in via di sviluppo.
4. L'affidabilità e la significatività statistica dei dati relativi alle retribuzioni dei manager privati sono, in media, assai inferiori rispetto a quelle dei dirigenti pubblici. Tale asimmetria è riconducibile a molteplici fattori: una più elevata varianza (sia infra-, sia intra-settoriale), una minore accessibilità e trasparenza, una marcata disomogeneità settoriale, *etc.*

I fattori di disturbo appena ricordati concorrono ad aumentare il rischio di sottostimare la remunerazione reale dei dirigenti pubblici. Proprio a causa di questa trappola metodologica, molte ricerche non riescono a giustificare il ridotto *attrition rate* osservabile nel settore pubblico anche in caso di brusche riduzioni del salario reale (Colclough 1997).

Oltre alla frequente sottostima delle componenti remunerative non monetarie, altri fattori contribuiscono a giustificare salari monetari dei dirigenti pubblici talora sensibilmente inferiori al salario di riserva. Corruzione e assenteismo sono due cause frequentemente citate in letteratura. Non esistono tuttavia evidenze univoche e convincenti al riguardo. Le ricerche *cross-country* che indagano la relazione tra retribuzione e livelli di

corruzione dei dirigenti pubblici giungono a conclusioni contrastanti. Uno studio che utilizza dati relativi a 35 paesi in via di sviluppo evidenzia l'assenza di relazioni statisticamente significative tra le seguenti variabili.

- a. Differenziale retributivo tra profili manageriali pubblici e privati omologhi
- b. L'indice di corruzione dei dirigenti pubblici elaborato dalla International Country Risk Guide (ICRG) (Rauch and Evans, 2000).

La Porta *et al.* (1999), includendo nel campione anche paesi industrializzati, trovano invece una correlazione statisticamente significativa di segno opposto (-.50). Tale cambiamento di segno (il cosiddetto paradosso di Simpson) segnala un concreto rischio di *omitted variable bias* (OVB). Van Rijckeghem e Weder (2000), in un'analisi *cross-sectional* condotta su 28 paesi OECD in via di sviluppo relativamente al periodo 1982-94, trovano una relazione statisticamente significativa tra salari elevati e ridotti livelli di corruzione; gli stessi ricercatori giungono a conclusioni opposte utilizzando un'analisi longitudinale. Swamy *et al.* (2001), in una ricerca condotta su 63 paesi, sia industrializzati sia in via di sviluppo, non trovano alcuna relazione tra salario e l'indice Graft di corruzione elaborato da Kaufmann *et al.* (1999).

Di seguito, si sintetizzano i *pay-system* utilizzati in alcuni paesi OECD. Si richiamano alcuni casi particolarmente significativi per il confronto con il sistema italiano.

Stati Uniti

Il *Senior Executive Service* (SES) federale conta circa 7000 dirigenti. Il SES include le posizioni manageriali apicali e le figure di nomina politica al di sopra del quindicesimo

livello del *General Schedule* (GS). I dirigenti SES ricoprono sia posizioni *career reserved*, sia *general position*. L'accesso alle posizioni SES avviene sia dall'interno, sia dall'esterno della pubblica amministrazione federale. Le posizioni non riservate ai dipendenti del *civil service* – ossia le *general position* – non possono eccedere il 25% delle posizioni SES di ciascuna agenzia. In totale, i dirigenti non provenienti dal *civil service* non possono eccedere il 10% delle posizioni SES dell'intero governo federale. I dirigenti assunti per ricoprire una posizione SES devono superare un anno di prova. In caso di prestazioni non soddisfacenti, possono essere rimossi e licenziati dal SES.

I *target* individuali di ogni dirigente sono negoziati a cascata, a partire dal piano strategico quinquennale di ciascuna agenzia/dipartimento federale e dai *target* dei dirigenti sovraordinati. La declinazione degli obiettivi avviene secondo una logica gerarchica. Nel definire e negoziare gli obiettivi dirigenziali, le agenzie ed i dipartimenti del governo federale si avvalgono del *Performance Appraisal Assessment Tool*, sviluppato dall'*Office of Personnel Management* (OPM). I dipartimenti e le agenzie hanno un'ampia discrezionalità nella definizione e negoziazione degli obiettivi dirigenziali. Le linee guida sviluppate dall'OPM richiedono semplicemente che almeno il 50% degli obiettivi siano misurabili. L'OPM monitora annualmente lo stato dei sistemi di valutazione delle *performance* in uso presso ciascuna agenzia/dipartimento. La certificazione OPM costituisce una condizione necessaria per la liquidazione degli incentivi dirigenziali legati alla *performance*.

Nella maggior parte delle agenzie e dipartimenti federali, la valutazione si articola su cinque livelli di giudizio: *unsatisfactory*, *minimally satisfactory*, *fully meets*

expectations, exceeds expectation; outstanding. Ciascuno livello di giudizio è corredato da una declaratoria. Gli obiettivi sono operazionalizzati in indicatori ponderati, per i quali sono definiti valori *target*. Indicatori, pesi e *target* sono negoziati congiuntamente con i dirigenti ed i loro *line manager*. Tutte le valutazioni devono essere vagliate da un *Performance Review Board* ed approvate dal direttore dell'agenzia/dipartimento. A fronte di un esito positivo del processo di valutazione, sono riconosciuti sia progressioni economiche verticali (aumenti di stipendio), sia *bonus* annuali. In caso di risultati eccezionali, conseguiti nel lungo termine, può essere assegnato anche il *President's Rank Award*. Esistono due categorie di *Rank Award*: *Distinguished* e *Meritorious*. Il *Distinguished Rank Award* ammonta al 35% del salario base. Il *Meritorious Rank Award* è pari al 20% dello stipendio fisso. Il nuovo sistema di valutazione delle prestazioni introdotto nel 2004 ha contenuto la deriva inflazionistica in atto con il metodo precedentemente in uso. Dal 2001 al 2005, la percentuale di prestazioni giudicate *outstanding* si è contratta dall'80% al 45%.

I *civil servant* che sono stati promossi ad una posizione dirigenziale sono nuovamente declassati ed eventualmente rassegnati a posizioni diverse in caso di risultati non soddisfacenti. In caso di risultati insoddisfacenti, si fa inoltre ricorso a piani di miglioramento che prevedono varie modalità di supporto e *mentoring*, unitamente ad un costante monitoraggio dei progressi. Se al termine del *probation period* esistono incontrovertibili evidenze di prestazioni non ancora sufficienti, il dirigente può essere espulso dal *civil service*.

Regno Unito

Nel Regno Unito ci sono circa 3800 *senior civil servant* distribuiti ai seguenti livelli gerarchici (OECD, 2007).

- *Permanent secretary*
- *Director general*
- *Director*
- *Deputy director*

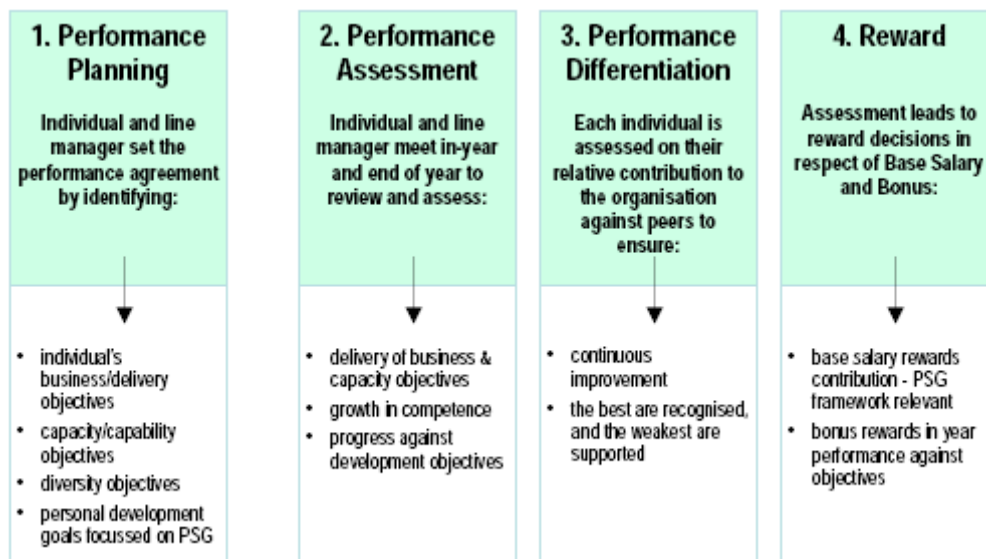
Come per il resto dei *civil servant* del governo inglese, l'accesso ai ruoli dirigenziali avviene per concorso pubblico aperto a candidati provenienti sia dall'interno, sia dall'esterno della pubblica amministrazione. I vincitori sono inquadrati con contratto a tempo indeterminato. È prevista una corsia preferenziale riservata a giovani alti potenziali reclutati al termine del loro percorso di studi universitari.

Per ciascuna agenzia e dipartimento, un *Public Service Agreement* (PSA) triennale formalizza gli obiettivi negoziati con la *Prime Minister's Delivery Unit*. A partire dal PSA, ciascun dirigente negozia i propri obiettivi con il proprio superiore diretto secondo un meccanismo a cascata. Il dirigente di grado più elevato concorda i propri *target* con il *Cabinet Secretary*, capo del *civil service* inglese. La declinazione degli obiettivi generali di governo in *target* specifici per le singole agenzie è di competenza del *Secretary of State* (carica elettiva). Un *Permanent Secretary* (PS) è a capo di ciascuna agenzia/ministero e ne dirige l'attività gestionale. Il PS, massima carica dirigenziale, è direttamente responsabile di fronte al Parlamento. Egli presiede un *board* composto dai direttori generali dei singoli

dipartimenti, dai direttori di divisione e dai direttori non esecutivi²⁰. Gli obiettivi di ciascuna agenzia o dipartimento sono formalizzati nei seguenti documenti:

- *Public Service Agreement (PSA)* – Formalizza gli obiettivi triennali, in termini di *outcome*, negoziati con tra l’agenzia o il dipartimento e la *Prime Minister’s Delivery Unit*. Dopo la revisione da parte del *Treasury Staff*, il ministro competente ed il Ministro del Tesoro si accordano su una proposta di PSA che, in seguito, è discussa da un comitato di gabinetto ed l’ufficio del Primo Ministro.
- *Service Delivery Agreements (SDA)* – Articola il PSA, dettagliando *input*, *output* e *target*.
- *Capability Reviews* – Si tratta di una *review* generale condotta dal *Cabinet Office* sullo stato del dipartimento o agenzia.
- *Departmental business plans* – Sono il dettaglio annuale del PSA.

Figura 4.7. Fasi del processo di valutazione dei *senior civil servant* nel Regno Unito.



Fonte: Senior Civil Service: Performance Management and Reward Principles, Cabinet Office (2006).

²⁰ I direttori non esecutivi sono professionisti esterni alla pubblica amministrazione, solitamente assunti con contratti a tempo determinato e part-time.

Il sistema di valutazione dei *senior civil servant* inglesi ha un ciclo annuale (figura 4.7.). Il *Permanent Secretary* negozia annualmente i propri obiettivi con il *Cabinet Secretary*, capo dell'*Home Civil Service*. L'accordo viene formalizzato nel *Performance Partnership Agreement* (PPA). La definizione degli obiettivi e la conseguente valutazione riguarda due dimensioni:

1. *Delivery* – Questa dimensione attiene al raggiungimento di *target* derivati dagli obiettivi contenuti nei documenti di programmazione quali il PSA.
2. *Capability* – Questa attiene allo sviluppo delle competenze personali afferenti quattro sfere: *leadership*, competenze tecniche, esperienza e competenze di base (comunicazione, capacità d'analisi, *management*, etc.).

Il processo di negoziazione degli obiettivi si articola a cascata. Per ciascun *senior civil servant*, si identificano cinque o sei obiettivi. Per ciascun obiettivo, si definiscono dei *target* in termini di *output*, processo o *outcome*. I *target* possono essere sia quantitativi, sia comportamentali e possono essere misurati utilizzando i medesimi indicatori utilizzati per valutare le *performance* di agenzia/dipartimento. La valutazione è un processo dialettico che coinvolge sia valutato, sia valutatore. Il ciclo annuale è scandito da tre momenti fondamentali: negoziazione degli obiettivi, verifica intermedia a metà anno e valutazione finale. Al momento della valutazione finale, il dirigente valutato sottopone un'autovalutazione che costituisce la piattaforma di confronto con il valutatore. Al termine del confronto, il valutatore formula una raccomandazione sull'entità della retribuzione incentivante (aumenti di stipendio e premi) da riconoscere al valutato e la sottopone al *Senior Civil Service Pay Committee*, cui compete la decisione finale. I premi possono costituire fino al 6.5% della retribuzione di base. In caso di valutazione insufficiente, si

procede all'adozione di un *performance improvement plan* (PIP). In caso di una persistente insufficienza delle prestazioni, il dirigente può essere rimosso. In questi casi, la misura più frequente è uno spostamento ad altro incarico concordato con il valutatore. Il licenziamento è una misura estrema piuttosto infrequente. Al momento, non sono disponibili dati sull'impatto del sistema in uso sulle performance dirigenziali.

Francia

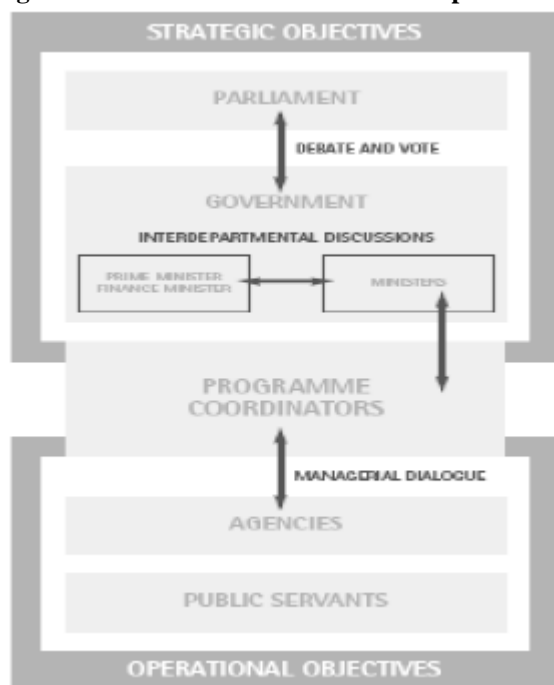
L'ordinamento francese non consente l'identificazione univoca di una categoria dirigenziale perfettamente omologa al *senior civil service* esistente in altri paesi. A seconda dei criteri definitivi utilizzati, il numero di dirigenti apicali può variare dai 2500 a 25000. La disciplina del *top management* pubblico non ha caratteri di eccezionalità rispetto all'ordinamento generale del pubblico impiego. A dispetto di previsioni che formalmente consentirebbero l'accesso alle posizioni apicali anche dall'esterno, il sistema francese è strettamente *career-based*. Ad esempio, delle 180 posizioni di direzione centrali, solo quattro sono ricoperte da *manager* provenienti dal settore privato.

Il sistema di valutazione è stato radicalmente revisionato nel 2006, a seguito della implementazione di un più ampio *Result Oriented Budgeting*.

Ciascun dipartimento fissa propri obiettivi, che declinano 40 politiche, 150 programmi e 500 azioni definite a livello governativo. Il coordinamento dei programmi è solitamente di competenza dei direttori centrali, i quali definiscono gli obiettivi operativi in collaborazione con *budget manager* responsabili per la sostenibilità finanziaria. Il sistema

di programmazione e controllo non presenta significativi scostamenti rispetto a quello inglese analizzato in precedenza.

Figura 4.8. Sistema di valutazione delle prestazioni per i dirigenti pubblici francesi.



The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators, A Methodological Guide for Applying the Constitutional Bylaw of 1 August 2001 on Budget Acts, 2004.

Il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali segue un ciclo annuale. I direttori centrali sono valutati dal ministro competente e, a loro volta, valutano i dirigenti del proprio dipartimento. Un sistema PRP per il direttori centrali è in fase di introduzione, dopo una sperimentazione avviata nel 2004. Tale progetto pilota ha inizialmente coinvolto 44 direttori centrali volontari appartenenti a sei ministeri. Nel 2005, la sperimentazione è stata estesa a tutti i direttori centrali dei sei ministeri coinvolti nella prima fase.

La valutazione delle prestazioni dei direttori centrali si compone di tre elementi.

1. Risultati individuali, attestati da indicatori quantitativi, sia di *output*, sia di *outcome*.

2. Qualità delle attività svolte dal dipartimento di appartenenza e modalità di esercizio del ruolo direttivo.
3. Valutazione delle condizioni ambientali ed organizzative esogene.

Ciascuna componente concorre nella stessa misura alla determinazione del premio di risultato, che può raggiungere il 20% della retribuzione complessiva. La decisione finale spetta al ministro competente, il quale è supportato da un comitato per le remunerazioni da lui nominato e composto da almeno tre membri (il segretario generale del dipartimento e membri esterni). In caso di prestazioni non soddisfacenti, l'incarico di direzione centrale può essere revocato in ogni momento ed il dirigente rassegnato ad altra funzione.

5 Profili manageriali pubblici e privati a confronto

5.1 Evoluzione del paradigma manageriale

Prima di valutare il grado di convergenza tra profili manageriali pubblici e privati, occorre domandarsi “*what do managers do?*” (Mintzberg, 1971: B-97). Si tratta di un interrogativo ricorrente nella storia delle discipline amministrative ed aziendalistiche. L’avvicendamento di mode e *trend* manageriali ha ciclicamente determinato la prevalenza di indicazioni prescrittive o di approcci positivi.

All’inizio del ventesimo secolo, Henri Fayol è il primo a definire il *management* quale concetto distinto dalle altre funzioni aziendali. In *Administration Industrielle et Générale* del 1916, Fayol declina la funzione di direzione nelle attività di pianificazione, organizzazione, coordinamento e controllo.

La prima analisi critica della categorizzazione di Fayol risale solo all’inizio degli anni ’60 del secolo scorso. Braybrookdea (1964) obietta a Fayol di limitarsi ad indicare “*what we need to explain*” (Braybrookdea, 1964: 537). Nell’articolo *Managerial work: analysis from observation* (1971), Mintzberg evidenzia il carattere semplicistico e tautologico del modello di direzione amministrativa: “[...] *these four words do not describe the actual work of managers at all; they describe certain vague objectives of managerial work*”. Attraverso una ricerca etnografica, Mintzberg identifica una gamma di dieci ruoli

fondamentali che ogni *manager* – a prescindere dalla natura, pubblica o privata, dell'organizzazione in cui opera – è chiamato ad interpretare in momenti e situazioni di lavoro diverse. Mintzberg raggruppa i dieci ruoli manageriali nelle tre categorie che seguono:

A. *Interpersonal roles:*

- *Figurehead* – Al *manager* compete una generale funzione di rappresentanza del proprio gruppo di lavoro sia all'interno dell'organizzazione di appartenenza, sia verso esterno;
- *Leader* – Il *manager* partecipa ai processi di selezione ed addestramento dei propri collaboratori ed è il responsabile ultimo del loro livello di motivazione;
- *Liason* – Il *manager* svolge una funzione di contatto con colleghi e *stakeholders* esterni alla propria catena di comando;

B. *Informational Roles:*

- *Monitor* – Il *manager* utilizza il proprio *network* di contatti personali per raccogliere informazioni rilevanti dall'ambiente;
- *Disseminator* – Il *manager* veicola ai propri collaboratori informazioni alle quali essi non hanno accesso;
- *Spokesperson* – Il *manager* veicola informazioni rilevanti dal proprio gruppo di collaboratori alle altre unità della propria organizzazione ed agli *stakeholders* esterni rilevanti;

C. *Decisional Roles:*

- *Entrepreneur* – Il *manager* definisce progetti ed obiettivi nell'ambito dell'autonomia decisionale accordata all'unità organizzativa di cui è a capo;

- *Disturbance handler* – Il *manager* gestisce imprevisti ed eccezioni;
- *Resource allocator* – Il *manager* decide l’allocazione di risorse e compiti tra i propri collaboratori e ne coordina le azioni;
- *Negotiator* – Il *manager* usa informazioni strategiche per comporre interessi configgenti.

La precedente classificazione è divenuta un riferimento *standard* per l’analisi dei profili manageriali. Lau e Pavett (1980), ad esempio, l’hanno utilizzata per confrontare 210 posizioni dirigenziali pubbliche con 220 posizioni omologhe del settore privato. “*Results indicate that managers in the public sector perform the same kind of activities as managers in the private sector in terms of complexity of job content and roles and in terms of job characteristics*” (Lau and Pavett, 1980: 453). La maggioranza delle ricerche successive sembra confermare una prevalenza degli elementi di affinità rispetto alle differenze. Gli studi ad oggi pubblicati non costituiscono, tuttavia, un’area tematica presidiata in modo sistematico. L’analisi comparata dei profili manageriali pubblici e privati – sia rispetto alle dimensioni formali, sia rispetto ai contenuti di attività – continua a rappresentare un *gap* nella letteratura.

5.2 Metodo e dimensioni del confronto

Nel corso delle sezioni che seguono, si procede alla ricostruzione di due gruppi di profili manageriali – pubblici e privati – ed all’analisi comparata degli stessi. L’indagine si limita all’Italia. Da un lato, questa restrizione introduce un controllo statistico per neutralizzare il fattore-paese ed incrementare la validità interna dell’analisi (Shadish *et al.*, 2002); molte

delle dimensioni rispetto alle quali si articola la comparazione, infatti, sono altamente sensibili al contesto istituzionale ed economico. Dall'altro lato, la limitazione al caso italiano riduce la validità esterna dell'analisi; ulteriori ricerche potrebbero replicare lo stesso disegno in altri contesti nazionali.

L'analisi ha ad oggetto esclusivamente le dimensioni formali dei profili manageriali. Ulteriori indagini potrebbero estendersi ai contenuti sostanziali.

Per la ricostruzione dei profili manageriali pubblici, si considera la dirigenza dei quattro livelli territoriali: ministeri, regioni, province e comuni. La fonte primaria è costituita da un *data set* della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), aggiornato al 2004 e relativo all'intera popolazione dirigenziale degli enti territoriali italiani. Nel corso dell'analisi, si utilizzano prevalentemente elaborazioni dei dati RGS prodotte dall'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche (OCAP) della Scuola di Direzione Aziendale (SDA) dell'Università Bocconi nell'ambito della ricerca *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana* (2007). La presente tesi costituisce una ramificazione di tale studio.

La ricostruzione dei profili manageriali privati si basa su tre distinti *data set*. L'elevato grado di eterogeneità che contraddistingue il mondo delle imprese rende complessa l'identificazione di un unico profilo manageriale tipico. Rilevanti differenze settoriali, dimensionali e geografiche impongono un'opportuna cautela metodologica nella comparazione e nell'aggregazione dei dati. L'impossibilità di individuare un unico profilo rappresentativo dell'intero *management* privato ha reso opportune, in alcuni casi, comparazioni puntuali dei profili dirigenziali pubblici con sottoprofili settoriali o relativi a

segmenti industriali significativi. Oltre a dati medi relativi all'intero *management* privato italiano, si considerano il segmento delle piccole e medie imprese ed il settore bancario. Alla base di tale scelta risiedono sia ragioni di significatività, sia vincoli di accessibilità ai dati.

I dati di sintesi relativi al settore privato sono estratti da un *data set* della *Organization Design & Management* (OD&M) relativo ad un campione rappresentativo dell'intero *management* privato italiano.

Per la dirigenza bancaria, si considerano i dati dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) relativi all'intera popolazione dei dirigenti bancari.

Per le piccole e medie imprese, si utilizza un *data set* curato da Federmanager e relativo ad un campione di imprese con meno di 16 dirigenti. Il campione Federmanager intercetta un segmento industriale altamente significativo (Tabella 5.1). Il 76% delle imprese italiane ha meno di 3 addetti, il 90% meno di 5 ed il 95% meno di 10. Poco più di un'azienda su 200 ha almeno 50 lavoratori, il 99.75% ne ha meno di 100, solo 8 imprese su mille superano la soglia dei 250 addetti, 3 su mille quella dei 500 addetti e solo lo 0.01% ha 1000 o più dipendenti. Il campione Federmanager è costituito da 321 imprese, con un organico complessivo di oltre 73,000 dipendenti. Il 31% del campione è costituito da società con capitale estero. Il 47% delle imprese monitorate opera anche al di fuori dell'Italia, in prevalenza in paesi asiatici ed in Est Europa, dove l'11.3% ha avviato processi di delocalizzazione.

Tabella 5.1. Distribuzione delle imprese italiane per numero di addetti.

N. Addetti	N. Imprese	% Imprese	% Cumulata Imprese	N. Lavoratori	% Lavoratori	% Cumulata Lavoratori
1	2,394,933	58.64	-	2,394,933	15.24	-
2	714,669	17.50	76.14	1,429,338	9.10	24.34
3-5	577,215	14.13	90.28	2,107,771	13.41	37.75
6-9	191,017	4.68	94.95	1,364,148	8.68	46.43
10-15	99,500	2.44	97.39	1,199,025	7.63	54.07
16-19	29,876	0.73	98.12	515,911	3.28	57.35
20-49	52,895	1.30	99.42	1,556,993	9.91	67.26
50-99	13,683	0.34	99.75	936,236	5.96	73.22
100-199	5,833	0.14	99.89	797,695	5.08	78.29
200-249	1,073	0.03	99.92	238,436	1.52	79.81
250-499	1,933	0.05	99.97	662,680	4.22	84.03
500-999	791	0.02	99.99	538,068	3.42	87.45
≥1000	548	0.01	100.00	1,971,674	12.55	100.00
Totale	4,083,966	100.00		15712908	100.00	

Fonte: ISTAT (2001)

Per ragioni di omogeneità tipologica e consistenza metodologica con i criteri di costruzione dei *data set*, nel corso dell'analisi si mantengono tendenzialmente distinti i sottoprofili. Solo dove possibile, utilizzando opportuni criteri di aggregazione, si ricavano indicatori più sintetici. La ricostruzione e la comparazione dei profili dirigenziali formali si articola nelle seguenti dimensioni:

1. Carico manageriale (*span of control*);
2. Caratteristiche anagrafiche;
3. *Seniority* aziendale;
4. Caratteristiche di genere;
5. Formazione;
6. Sistemi retributivi.

Tabella 5.2. Il campione Federmanager 2005: distribuzione per numero di dirigenti in organico.

N. Dirigenti	% Imprese	% Cumulata Imprese
2 o 3	5.7	-
4 o 5	35.8	41.5
da 6 a 10	42.7	84.2
da 11 a 15	15.8	100.0

Fonte: Federmanager (2005)

Tabella 5.3. Il campione Federmanager 2005: distribuzione per numero di dipendenti.

N. Dipendenti	% Imprese	% Cumulata Imprese
fino a 100	25.3	-
da 101 a 250	41.8	67.1
da 251 a 500	21.8	88.9
oltre 500	11.1	100.0

Fonte: Federmanager (2005)

Tabella 5.4. Il campione Federmanager 2005: distribuzione geografica.

Localizzazione	% Imprese
Nord	85.1
<i>Lombardia</i>	38.0
<i>Emilia-Romagna</i>	16.0
<i>Piemonte</i>	12.0
<i>Altre Nord</i>	9.8
<i>Veneto</i>	9.2
Centro	12.3
Sud	8.6

Fonte: Federmanager (2005)

Tabella 5.5. Il campione Federmanager 2005: distribuzione per settore di attività.

Settore	% Imprese
Meccanico/Siderurgico	29.4
Chimico/Farmaceutico	16.1
Gomma/Plastica/Ceramica	13.3
Trasporto/Servizi/Altre	10.5
Costruzioni/Impiantistica	8.9
Informatica/Elettronica/TLC	8.5
Alimentare	7.9
Tessile/Abbigliamento	5.4

Fonte: Federmanager (2005)

5.3 *Span of control*

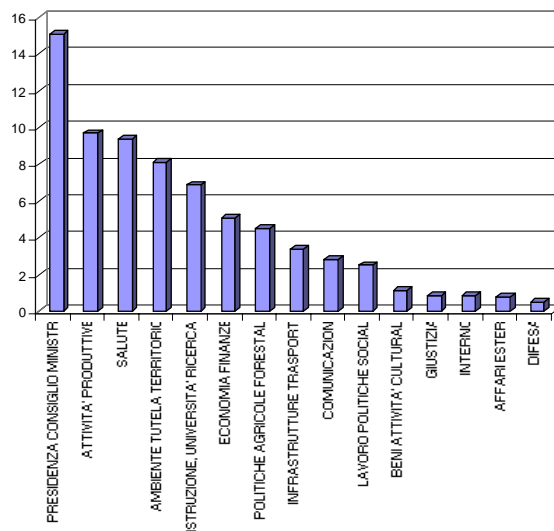
Lo *span of control* – o carico manageriale – esprime l'ampiezza media dell'ambito di controllo presidiato da ciascuna posizione dirigenziale all'interno di un'organizzazione. Lo *span of control* può essere alternativamente espresso dal rapporto tra numero totale di addetti e numero totale di dirigenti oppure dal suo reciproco. Nelle strutture organizzative piatte, l'ambito di controllo è tendenzialmente più ampio che nelle strutture verticalizzate. A parità di dimensioni dell'organico, un maggiore *span of control* comporta un minor numero di posizioni dirigenziali e, di conseguenza, un risparmio sulle retribuzioni; inoltre, la minore distanza gerarchica tra vertice aziendale ed unità operative velocizza i processi decisionali e riduce il rischio di disfunzioni nella circolazione di informazioni. Per contro, strutture organizzative più verticalizzate consentono un miglior controllo dei superiori sui subordinati.

Ministeri – Span of control

Nei ministeri italiani²¹, lo *span of control* medio è di circa 48 dipendenti per dirigente. L'incidenza media delle posizioni manageriali sugli organici ministeriali è pari a circa il 2.1%. Lo *span of control* oscilla tra un valore minimo inferiore a sette dipendenti per dirigente – presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – e valori massimi superiori a cento dipendenti per dirigente – presso i Ministeri della Difesa, dell'Interno, della Giustizia e degli Affari Esteri (Figura 5.1).

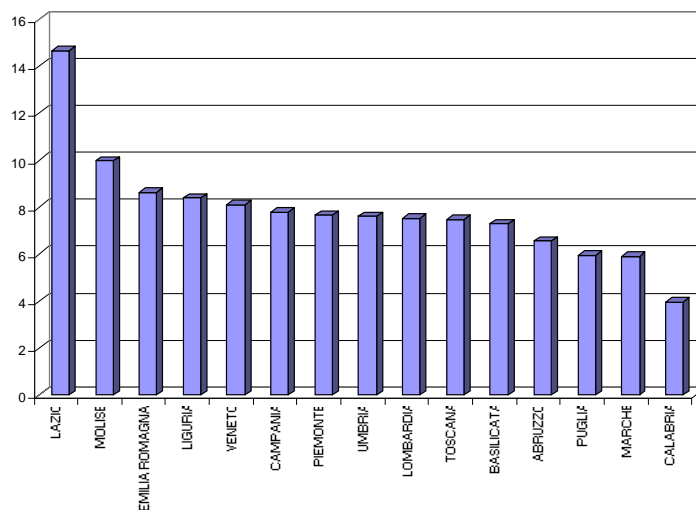
²¹ Nel corso dell'intera analisi, ove non diversamente specificato, si fa riferimento ai dati della RGS aggiornati al 31 dicembre 2004, relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai 14 Ministeri che, a quella data, risultavano istituiti.

Figura 5.1. Dirigenti ogni cento dipendenti nei ministeri italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

Figura 5.2. Dirigenti ogni cento dipendenti nelle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



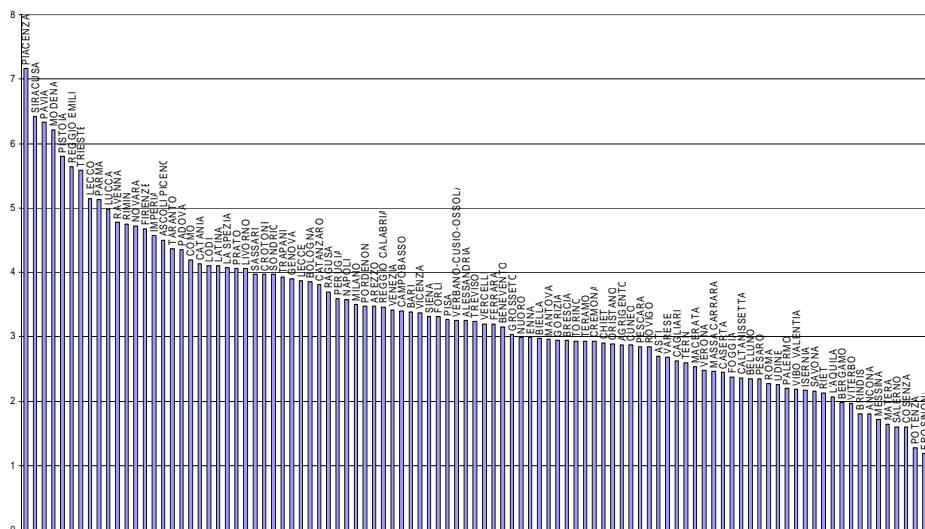
Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

Regioni a statuto ordinario – Span of control

Nelle regioni italiane a statuto ordinario²², lo *span of control* medio è di circa 13 dipendenti per dirigente. L'incidenza media delle posizioni manageriali sugli organici è di circa il 7.7%. Lo *span of control* si caratterizza per una notevole varianza. Il rapporto oscilla dai 6.8 dipendenti per dirigente della Regione Lazio, ai circa 25 dipendenti per dirigente della Calabria (Figura 5.2).

Province – Span of control

Figura 5.3. Dirigenti ogni cento dipendenti nelle province italiane, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

²² Nel corso dell'intera analisi, ove non diversamente specificato, si fa riferimento ai dati della RGS relativi al 2004 ed alle sole regioni a statuto ordinario.

Nelle province italiane²³, lo *span of control* medio è di circa 31 dipendenti per dirigente. L'incidenza media delle posizioni dirigenziali sugli organici è di circa il 3.2%. Lo *span of control* oscilla dai più di 128 dipendenti per dirigente nella Provincia di Avellino ai meno di 14 dipendenti per dirigente nella Provincia di Piacenza. A livello regionale, i livelli più elevati di incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici si registrano in Emilia-Romagna e Toscana.

Comuni – Span of control

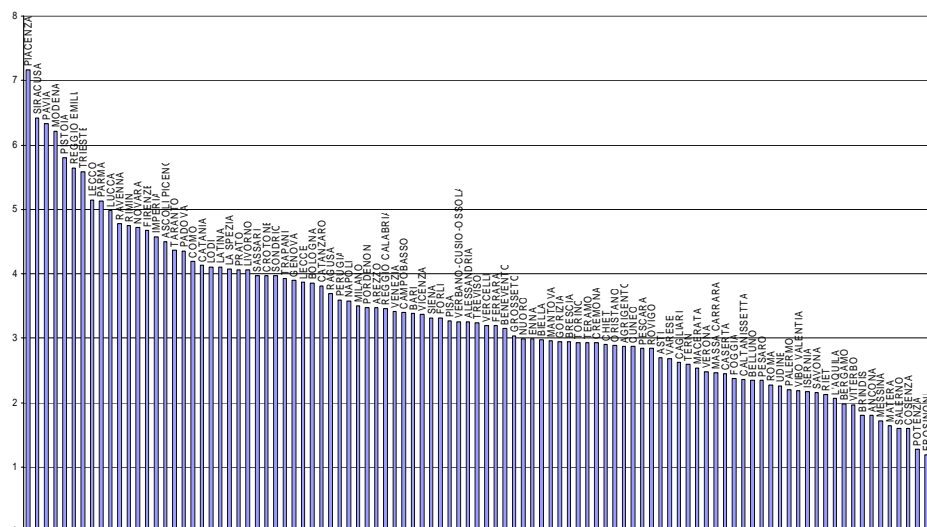
Nei comuni italiani²⁴, lo *span control* medio è di circa 6.6 dipendenti per dirigente. L'incidenza media delle posizioni dirigenziali sugli organici comunali è di circa 2.1 dirigenti ogni 100 dipendenti. Il dato medio cela significative differenze, correlate sia alla localizzazione geografica, sia, soprattutto, alla classe dimensionale degli enti. Anche all'interno della stessa zona geografica, per esempio, si va da un rapporto di 32.3 dipendenti per dirigente nei comuni che hanno tra i 100,000 ed i 300,000 abitanti, ad uno *span of control* di 76.9 nei comuni con oltre 300,000 residenti.

Si riscontra una forte disomogeneità anche restringendo l'analisi ai soli capoluoghi di provincia. Il *range* di valori oscilla, in questo caso, dai circa 24 dipendenti per dirigente nel Comune di Massa, ai circa 140 del Comune di Taranto.

²³ Nel corso dell'intera analisi, ove non diversamente specificato, si fa riferimento ai dati della RGS aggiornati al 31 dicembre 2004.

²⁴ Nel corso dell'intera analisi, ove non diversamente specificato, si fa riferimento ai dati della RGS aggiornati al 31 dicembre 2004.

Figura 5.4. Dirigenti ogni cento dipendenti nei comuni capoluogo d'Italia, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

Aziende private – Span of control

Tabella 5.6. Span of control in un campione di piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample mean</i> $\bar{\mu}_{PMI}$	<i>std. dev.</i> <i>s</i>	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	32.03	8.95	0.32

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Nelle imprese italiane con meno di 16 dirigenti, la media campionaria dello *span of control* è di circa 32 dipendenti per dirigente, corrispondente ad un'incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici di circa 3.1%. La *standard deviation* è circa 8.95.

Nelle banche italiane, lo *span of control* medio è di poco superiore a 48 dipendenti per dirigente, corrispondente ad un'incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici di circa 2.1%.

Comparazione rispetto allo span of control

Prima di confrontare i valori dello *span of control* osservati nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica del dato relativo alle piccole e medie imprese. Mentre per le altre categorie disponiamo della media riferita all'intera popolazione, nel caso delle piccole e medie imprese abbiamo una media campionaria. Di seguito, si procede alla costruzione degli intervalli di confidenza opportuni per raffrontare le diverse tipologie di dati. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la stima dello *span of control* medio nelle piccole e medie imprese ed i valori osservati nelle altre popolazioni di organizzazioni. Visto l'elevato numero di osservazioni, il *t-stat* per lo *span of control* medio delle piccole e medie imprese italiane ha una distribuzione prossima alla normale *standard*. Indicando con a_i lo *span of control* medio relativo alla i -esima delle altre categorie di organizzazioni considerate,

$$t - stat = \frac{\bar{\mu}_{PMI} - a_i}{SE} \sim t_{787} \approx z$$

Dai valori riportati nella Tabella 5.6 si ricavano i seguenti intervalli di confidenza per lo *span of control* medio nelle piccole e medie imprese:

$$99\% \text{ CI: } 32.03 \pm .32 * 2.58 = (31.21, 32.85)$$

$$95\% \text{ CI: } 32.03 \pm .32 * 1.96 = (31.41, 32.65)$$

Con la sola eccezione delle province, per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che lo *span of control* medio non differisce da quello delle piccole e medie imprese. Possiamo inoltre rifiutare con una significatività dello 0.05 l'ipotesi nulla che lo *span of control* è il medesimo per piccole e medie imprese e province.

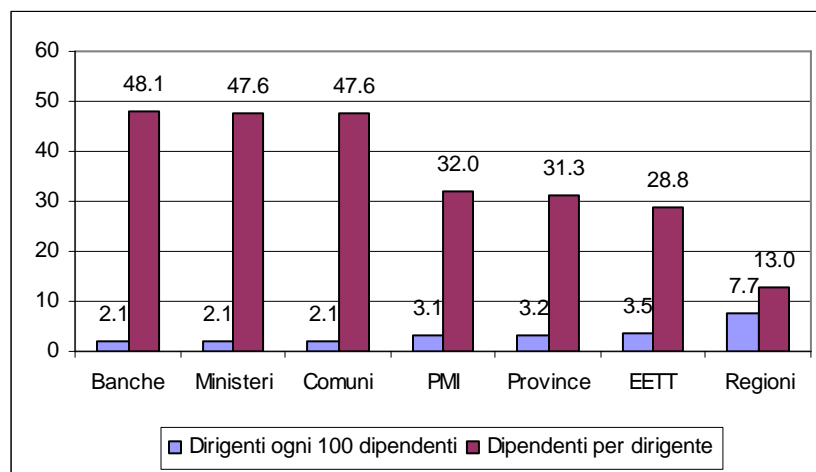
Tabella 5.7. *Span of control* medio in diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.

	Dirigenti per 100 dipendenti	Dipendenti per dirigente
Ministeri	2.1	47.6
Regioni	7.7	13.0
Province	3.2	31.3
Comuni	2.1	47.6
EETT	3.5	28.8
PMI*	3.1	32.0
Banche	2.1	48.1

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

Figura 5.5. *Span of control* medio in diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.



Fonte: ns. elaborazioni.

Il confronto tra gli indici di *span of control* evidenzia alcune significative differenze tra le categorie di organizzazioni considerate (Figura 5.5). Il *range* oscilla dai 13 dipendenti per dirigente nelle regioni a statuto ordinario, ad un valore di oltre 48 per le banche. Simmetricamente, l'incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici varia dal 2.1% delle banche al 7.7% delle regioni a statuto ordinario.

Le categorie di organizzazioni osservate si posizionano in tre fasce di valori. Il gruppo contraddistinto da carichi dirigenziali medi più elevati è costituito, nell'ordine, da banche, ministeri e comuni. Per queste tipologie di organizzazioni, lo *span of control* si attesta tra 47.6 e 48.1 dipendenti per dirigente. Uno scalino separa il primo gruppo dal secondo, costituito da piccole e medie imprese e province. Queste fanno registrare uno *span of control* di 32.0 e 31.3, rispettivamente. Si posiziona nel *range* di valori intermedi anche il consolidato degli enti territoriali. A deprimere lo *span of control* medio relativo all'intera dirigenza pubblica sono le regioni, dove l'incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici è 7.7%.

Tabella 5.8. Sei categorie di organizzazioni italiane ordinate per incidenza crescente delle posizioni dirigenziali sugli organici, 2005.

	Dirigenti ogni 100 dipendenti
Banche	2.1
Ministeri	2.1
Comuni	2.1
PMI*	3.1
Province	3.2
EETT	3.5
Regioni	7.7

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

Tabella 5.9. Sei categorie di organizzazioni italiane ordinate per *span of control* crescente, 2005.

	Dipendenti per dirigente
Regioni	13.0
EETT	28.8
Province	31.3
PMI	32.0
Ministeri	47.6
Comuni	47.6
Banche	48.1

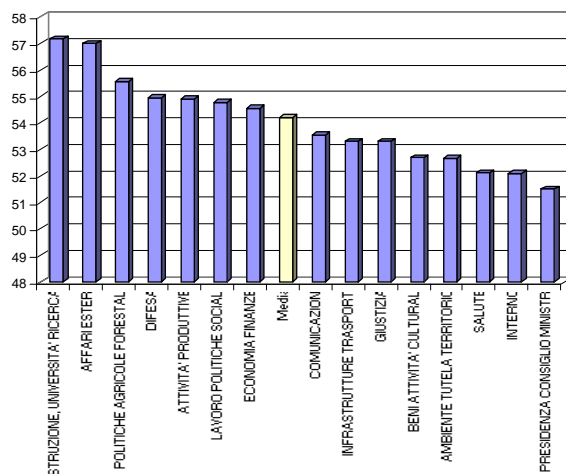
*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni

5.4 Caratteristiche anagrafiche della dirigenza

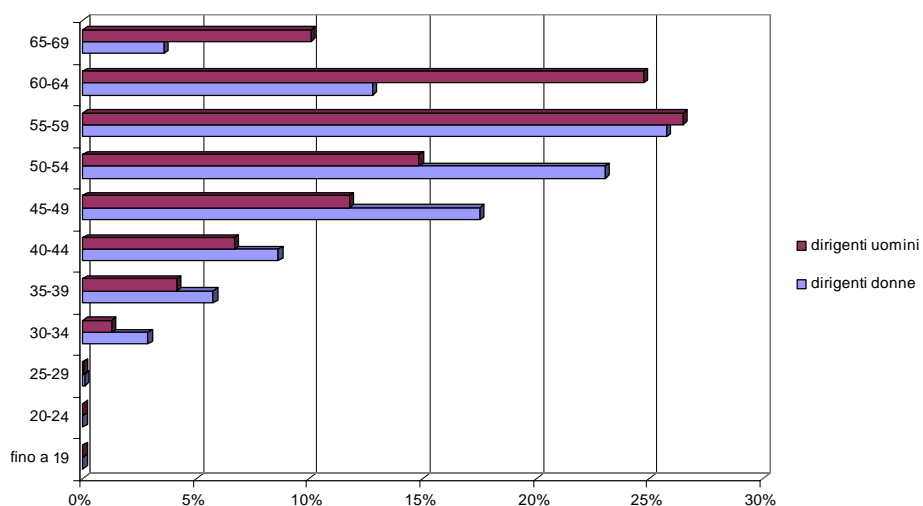
Ministeri – Età media dei dirigenti

Figura 5.6. Età media dei dirigenti dei ministeri italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

Figura 5.7. Distribuzione per classi d'età dei dirigenti ministeriali italiani, 2004.

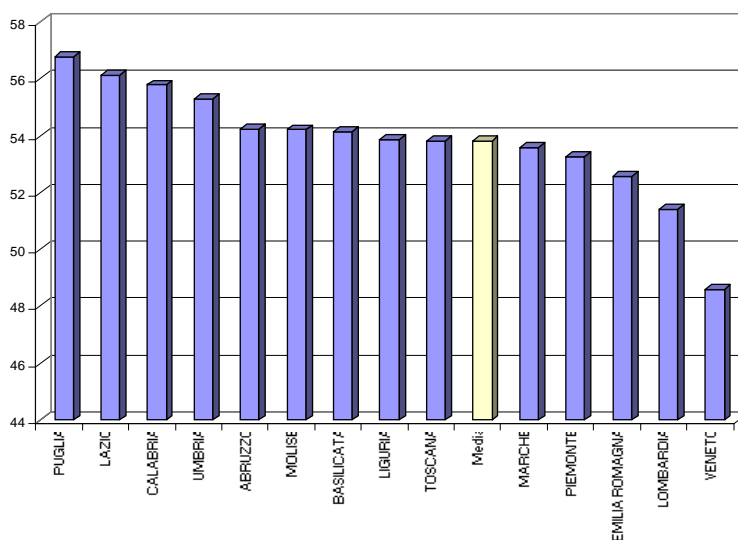


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

I dirigenti ministeriali hanno un'età media 54.2 anni²⁵. Il 55.3% dei dirigenti ministeriali supera i 55 anni (il 26.2% ha tra i 55 e i 59 anni, il 21% tra i 60 ed i 64 anni e l'8.1% 65 anni o più). L'età media è di 51.9 anni per le donne contro i 55.2 anni degli uomini; il 57.9% dei dirigenti di sesso femminile ha meno di 55 anni, contro il 38.7% dei dirigenti maschi nella stessa fascia d'età (figura 5.7).

Regioni – Età media dei dirigenti

Figura 5.8. Età media dei dirigenti delle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



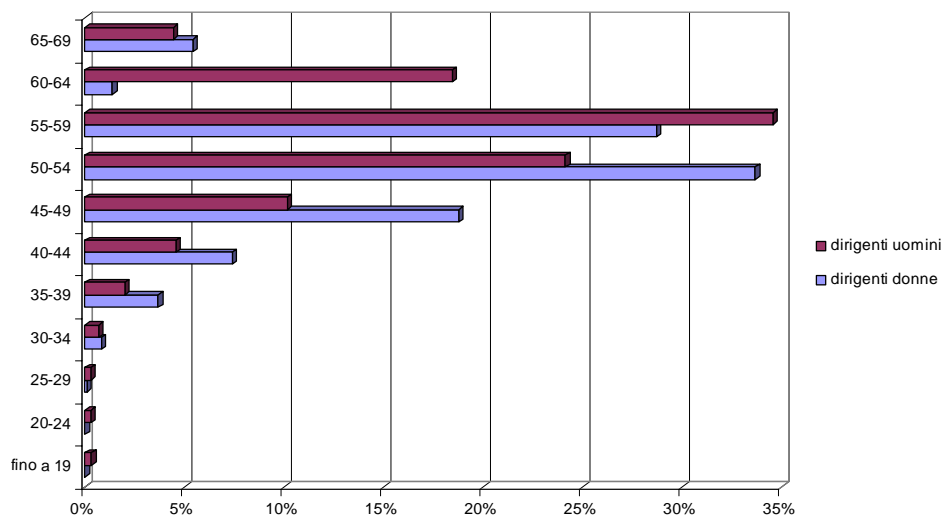
Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

I dirigenti delle regioni a statuto ordinario hanno un'età media di 53,8 anni (figura 5.8). Il 51,7% ha più di 55 anni. Si registra un significativo differenziale di genere. L'età media dei dirigenti di sesso maschile (54.6 anni) supera di più di due anni e mezzo l'età

²⁵ Questo valore calcolato dall'OCAP è probabilmente stimato per difetto. Dal momento che l'ultima classe di età del data-base della RGS è una classe aperta, i ricercatori OCAP hanno assunto un limite superiore di 69 anni.

media delle dirigenti regionali (52 anni)²⁶. Mentre il 57.5% dei dirigenti maschi ha almeno 55 anni, solo il 35.5% delle donne supera tale soglia anagrafica. Comparando le diverse regioni, si registra un *range* di valori piuttosto ampio: dai 48.6 anni della Regione Veneto, ai 56.8 anni della Puglia. I dirigenti regionali con contratto a tempo determinato sono, in media, 2.5 anni più giovani di rispetto ai loro colleghi a tempo indeterminato (51.4 anni contro 53.9 anni). L'età media è significativamente più elevata per i direttori generali (circa 58 anni). Mentre il 64.5% dei dirigenti donne ha meno di 55 anni, solo il 42.5% della dirigenza maschile si colloca al di sotto di tale soglia. Allo stesso modo, il 33.7% dei dirigenti donne si collocano tra i 50 e i 54 anni con appena l'1.4% tra i 60 e i 64 anni; per contro, il 34.6% dei dirigenti uomini si colloca tra i 55 e i 59 anni, con il 18.5% che risulta avere un'età compresa tra i 60 e i 64 anni.

Figura 5.9. Distribuzione per classi d'età dei dirigenti delle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



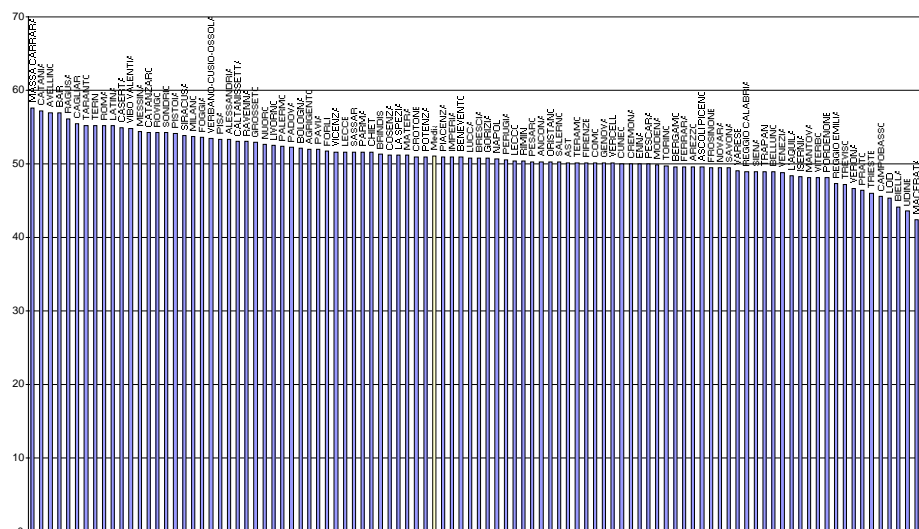
Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

²⁶ Come nel caso della dirigenza ministeriale, la stima OCAP è da considerarsi per difetto. L'ultima classe di età del censimento RGS è, infatti, una classe aperta. Per semplicità di calcolo, i ricercatori OCAP hanno assunto un limite superiore di 69 anni.

Province – Età media dei dirigenti

I dirigenti delle province italiane hanno un'età media di 51.4 anni²⁷. Il 34% dei dirigenti provinciali ha almeno 55 anni ed il 63.7% ha almeno 50 anni. I dati OCAP evidenziano una significativa differenza di genere: i dirigenti di sesso maschile sono, in media, circa 3.1 anni più vecchi delle colleghe donne (52.1 contro 49 anni). Mentre il 69.2% dei dirigenti provinciali di sesso maschile ha almeno 50 anni, solo il 49.1% delle colleghe raggiunge tale soglia anagrafica.

Figura 5.10. Età media dei dirigenti delle province italiane, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

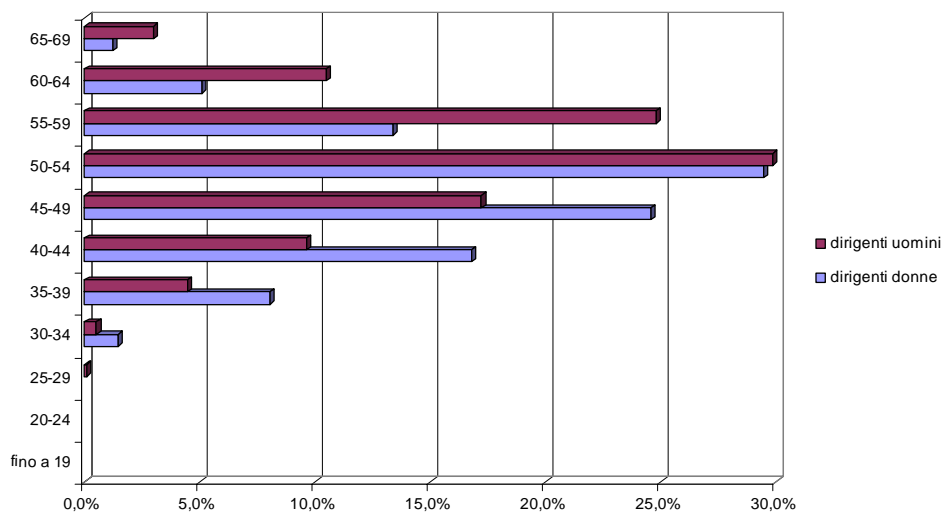
La Figura 5.10 mostra un'ampia varianza attorno al dato medio lungo un *range* che oscilla da un'età media di poco più di 42 anni per i dirigenti della provincia di Rieti ai quasi

²⁷ Come nel caso della dirigenza ministeriale e regionale, la stima OCAP è da considerarsi per difetto. L'ultima classe di età del censimento RGS è, infatti, una classe aperta. Per semplicità di calcolo, i ricercatori OCAP hanno assunto un limite superiore di 69 anni.

58 anni dei colleghi di Massa-Carrara. Gli ampi differenziali osservabili sono da ricondurre, in parte, alle diverse date di costituzione degli enti.

Non emerge una significativa correlazione tra età media della dirigenza e collocazione geografica. Ad esempio, nel Sud Italia troviamo sia la regione dove i dirigenti provinciali hanno l'età media più bassa (il Molise), sia le regioni dove i dirigenti provinciali hanno l'età media più elevata (Puglia e Sicilia).

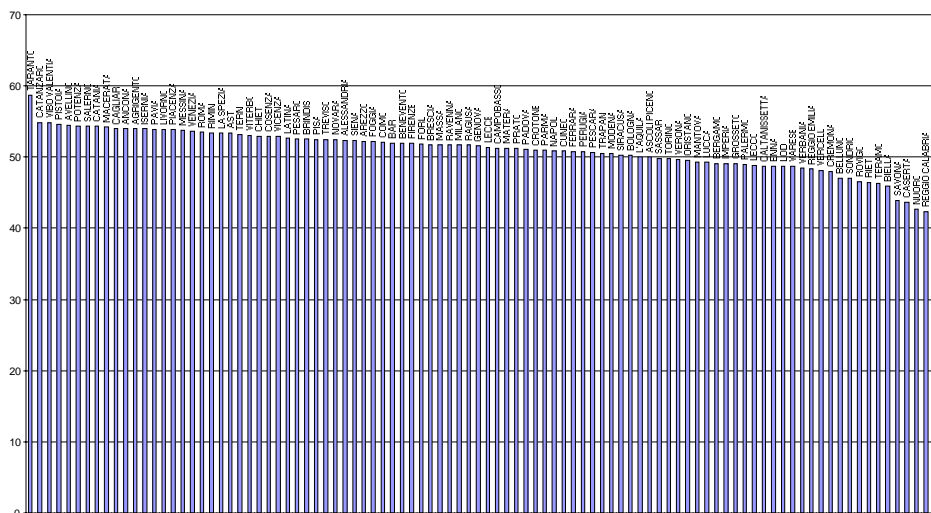
Figura 5.11. Distribuzione per classi d'età dei dirigenti delle province italiane a statuto ordinario, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

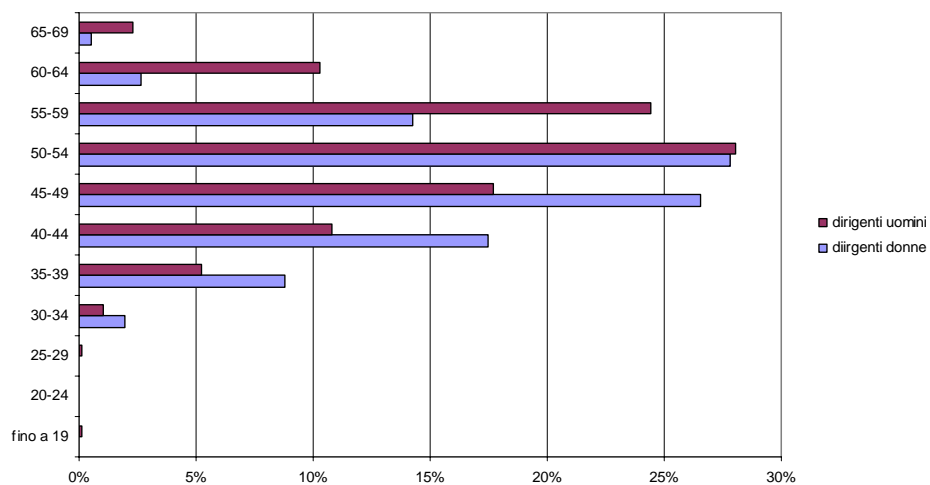
Comuni – Età media dei dirigenti

Figura 5.12. Età media dei dirigenti dei comuni italiani capoluogo, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

Figura 5.13. Distribuzione per classi d'età dei dirigenti dei comuni italiani, 2004.

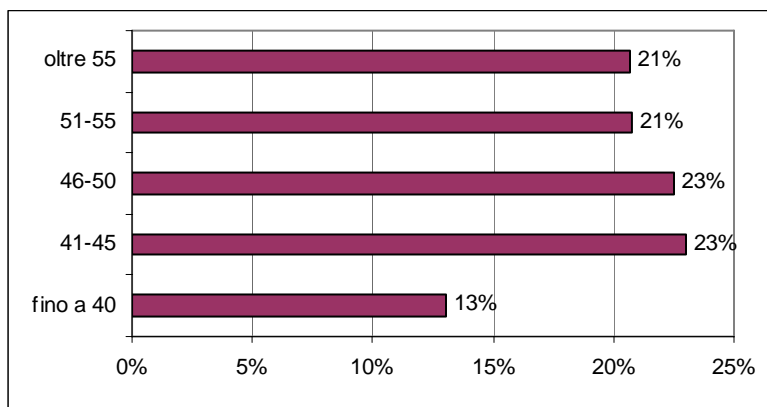


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007).

I dirigenti dei comuni italiani hanno un'età media di 50.7 anni²⁸. Il 59.6% dei dirigenti comunali ha almeno 50 anni ed il 31.6% almeno 55. Come nel caso della dirigenza provinciale, i dati OCAP evidenziano una significativa differenza di genere: i dirigenti di sesso maschile sono, in media, 3.4 anni più vecchi delle colleghe (51.6 contro 48.2 anni). Mentre il 65% dei dirigenti maschi ha almeno 50 anni ed il 37% almeno 55, il 54.8% delle donne ha meno di 50 anni e l'82.6% meno di 55 anni. La figura 5.12. mostra un'ampia varianza del dato medio lungo un range di valori che oscilla dai circa 37 anni del Comune di Frosinone ai 58 del Comune di Taranto.

Aziende private – Età media dei dirigenti

Figura 5.14. Distribuzione per classi d'età dei dirigenti delle piccole e medie imprese



Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

²⁸ Come nel caso della dirigenza ministeriale, regionale e provinciale, la stima OCAP è da considerarsi per difetto. L'ultima classe di età del censimento RGS è, infatti, una classe aperta. Per semplicità di calcolo, i ricercatori OCAP hanno assunto un limite superiore di 69 anni.

L'età media campionaria relativa al campione delle 788 piccole e medie imprese è di 48,8 anni, con una *standard deviation* di 3.73. Solo il 13% del campione ha meno di 40 anni. Più del 20% supera i 55 anni di età.

L'età media dei dirigenti del settore bancario è di circa un anno superiore a quella stimata per i *manager* delle piccole e medie imprese. Si registra un notevole differenziale di genere: i dirigenti bancari di sesso femminile sono, in media, 4 anni e mezzo più giovani dei colleghi uomini.

Tabella 5.10. Distribuzione per fasce d'età di un campione di dirigenti di piccole e medie imprese italiane, 2005.

Classi età	% dirigenti	% cumulata dirigenti
Fino a 40 anni	13,0%	-
Da 41 a 45 anni	23,0%	36,0%
Da 46 a 50 anni	22,5%	58,5%
Da 51 a 55 anni	20,8%	79,3%
Oltre 55 anni	20,7%	100,0%
Età media: 48,8 anni		

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Tabella 5.11. Caratteristiche anagrafiche relative ad un campione di dirigenti di piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample mean</i> $\bar{\mu}_{PMI}$	<i>std. dev.</i> <i>s</i>	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	48.80	3.73	0.13

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Tabella 5.12. Età media dei dirigenti delle banche italiane per genere, 2005.

Uomini	Donne	Totale
49.7	45.2	49.4
44.1	39.2	42.2

Fonte: ns. elaborazioni su dati ABI (2005).

Comparazione dei profili anagrafici

Prima di confrontare i profili anagrafici osservati nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica del valore relativo alle piccole e medie imprese. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo dei valori medi relativi all'intera popolazione, nel caso delle piccole e medie imprese abbiamo valori campionari. Di seguito, si procede alla costruzione di opportuni intervalli di confidenza per la media campionaria. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la media stimata per le piccole e medie imprese ed i valori registrati per le altre categorie di organizzazioni. Visto l'elevato numero di osservazioni, il *t-stat* per l'età media dei dirigenti delle piccole e medie imprese italiane ha una distribuzione prossima alla normale *standard*. Indicando con a_i lo *span of control* medio della i -esima delle altre categorie di organizzazioni considerate,

$$t - stat = \frac{\bar{\mu}_{PMI} - a_i}{SE} \sim t_{787} \approx z$$

Dai valori riportati nella Tabella 5.11, si ricava il seguente intervallo di confidenza (CI) per l'età media dei dirigenti delle piccole e medie imprese:

$$99\% \text{ CI} = 48.80 \pm .13 * 2.58 = (48.46, 49.14)$$

Per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che l'età media dei dirigenti non differisce da quella relativa alle piccole e medie imprese.

Nelle sei categorie di organizzazioni analizzate, l'età media dei dirigenti oscilla dai 48.8 anni del management delle piccole e medie imprese ai 54.2 anni osservati presso i ministeri.

Le due sottocategorie private – piccole e medie imprese e banche – fanno registrare i valori più bassi.

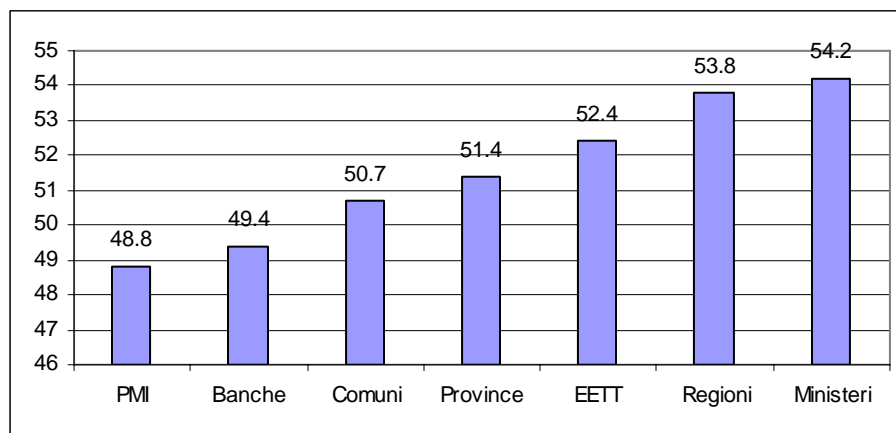
Tabella 5.13. Età media del *management* in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2005.

	Età media (anni)
PMI*	48.8
Banche	49.4
Comuni	50.7
Province	51.4
EETT	52.4
Regioni	53.8
Ministeri	54.2

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

Figura 5.15. Età media del *management* in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2005.

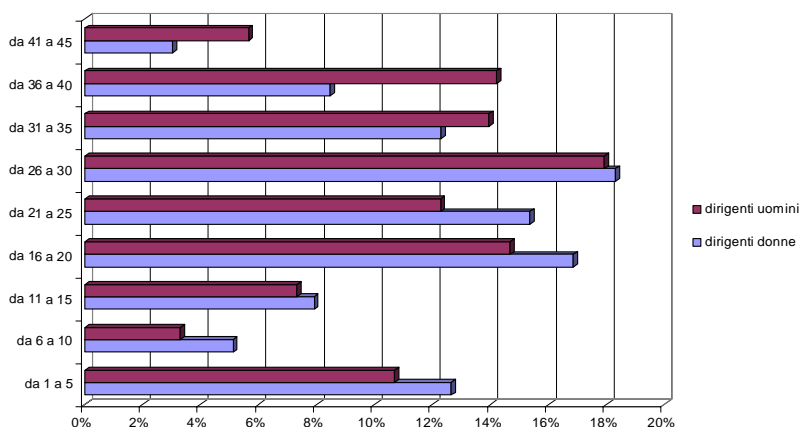


Fonte: ns. elaborazioni.

5.5 Seniority aziendale della dirigenza

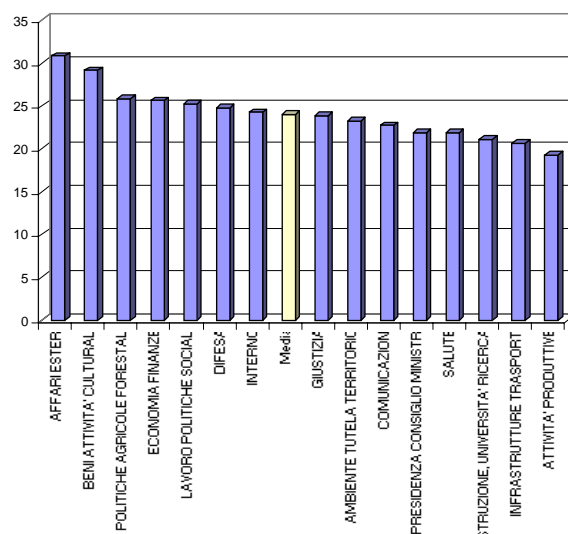
Ministeri – Seniority media dei dirigenti

Figura 5.16. Dirigenza dei ministeri italiani per classi di anzianità di servizio e genere, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Figura 5.17. Anzianità di servizio media dei dirigenti ministeriali italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

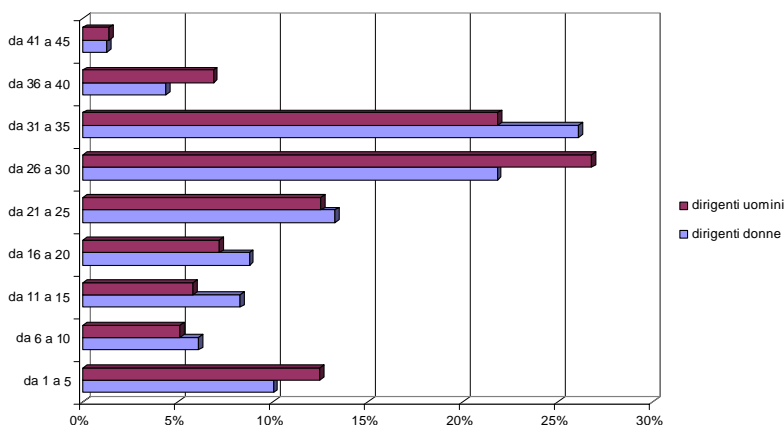
I dirigenti ministeriali hanno trascorso, in media, 23.7 anni²⁹ della loro carriera alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Per il 48.8% dei dirigenti, l'anzianità di

²⁹ Il dato OCAP cumula tutti i periodi di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in posizioni sia dirigenziali sia non dirigenziali.

servizio supera i 26 anni. L'anzianità media di servizio è più elevata per gli uomini (24.5 anni) che per le donne (22.1 anni).

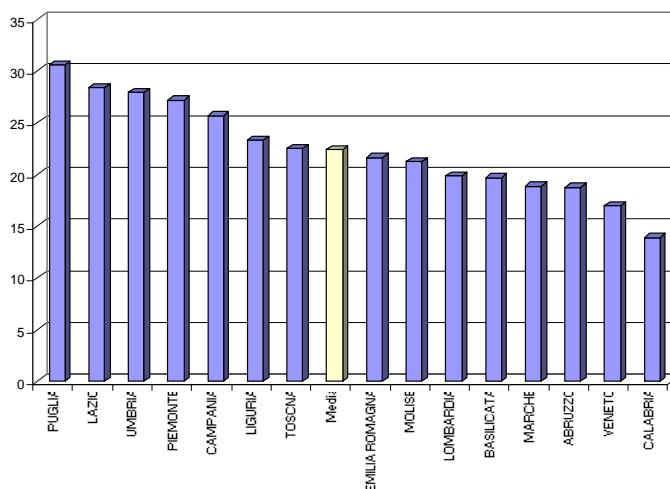
Regioni – Seniority media dei dirigenti

Figura 5.18. Dirigenti delle regioni italiane a statuto ordinario per classi di anzianità di servizio e genere, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Figura 5.19. Anzianità di servizio media dei dirigenti delle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



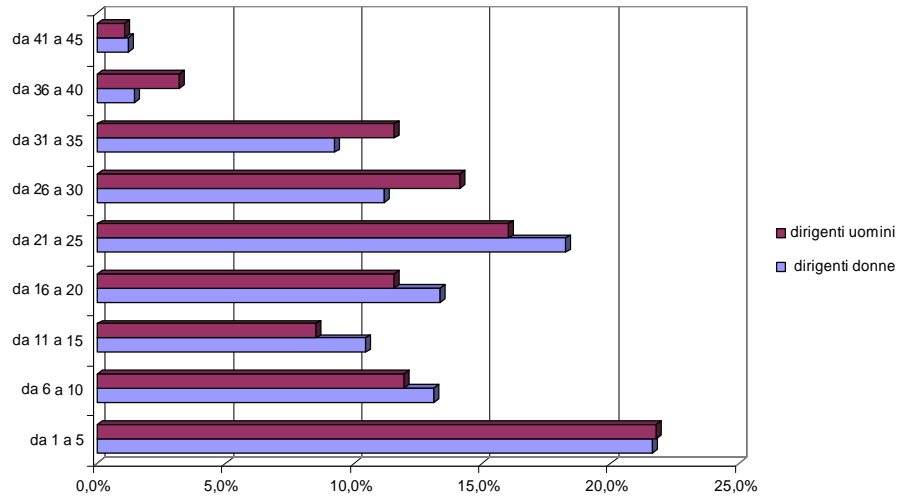
Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

In media, i dirigenti delle regioni a statuto ordinario hanno lavorato per 23.6 anni all'interno delle amministrazioni pubbliche. L'anzianità media di servizio presenta una

significativa varianza su un *range* che va dai circa 17 anni della Regione Veneto ai quasi 31 della Puglia.

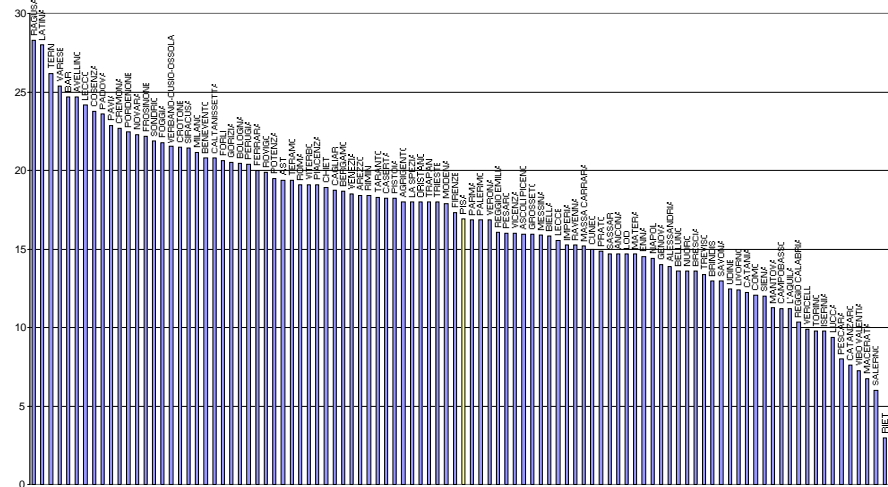
Province – Seniority media dei dirigenti

Figura 5.20. Dirigenti delle province italiane per classi di anzianità di servizio e genere, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Figura 5.21. Anzianità di servizio media dei dirigenti delle province italiane, 2004.

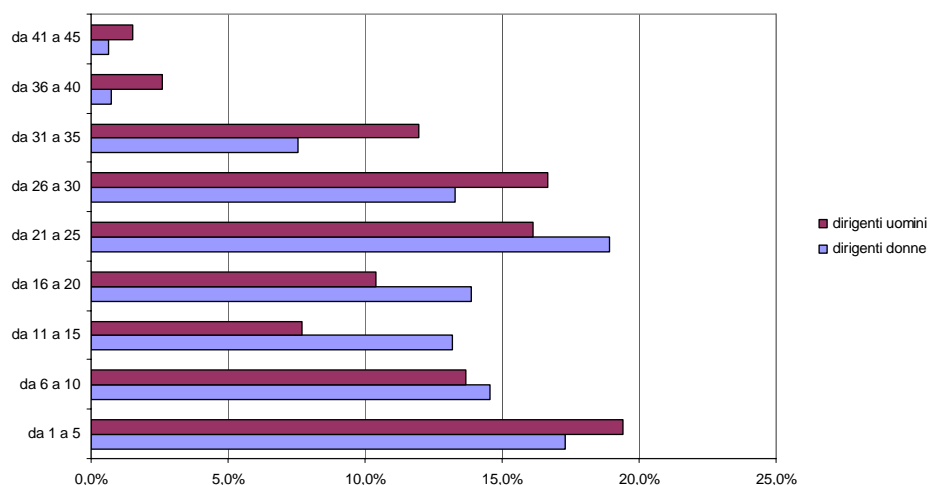


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

In media, i dirigenti delle province italiane hanno trascorso 17.7 anni alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'anzianità di servizio media è di più di un anno più elevata per i dirigenti di sesso maschile rispetto alle colleghe (18 anni contro 16.9 anni).

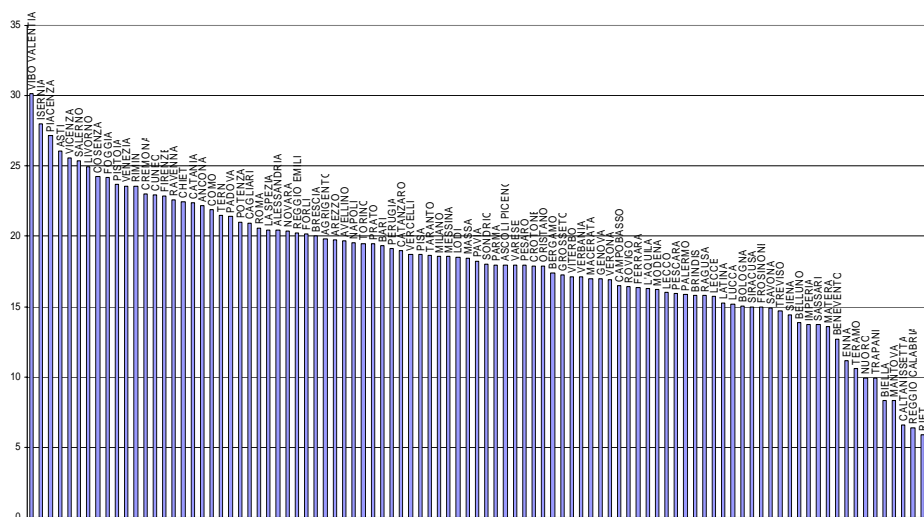
Comuni – Seniority media dei dirigenti

Figura 5.22. Dirigenti dei comuni italiani per classi di anzianità di servizio e genere, 2004.



Fonte: elaborazioni OCAP su dati RGS (2004).

Figura 5.23. Anzianità di servizio media dei dirigenti dei comuni italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

In media, i dirigenti dei comuni italiani hanno trascorso 18.1 anni alle dipendenze di pubbliche amministrazioni. L'anzianità di servizio è, in media, un anno e mezzo più elevata per i dirigenti di sesso maschile (18.5) rispetto alle dirigenti (17 anni).

Aziende private – Seniority media dei dirigenti

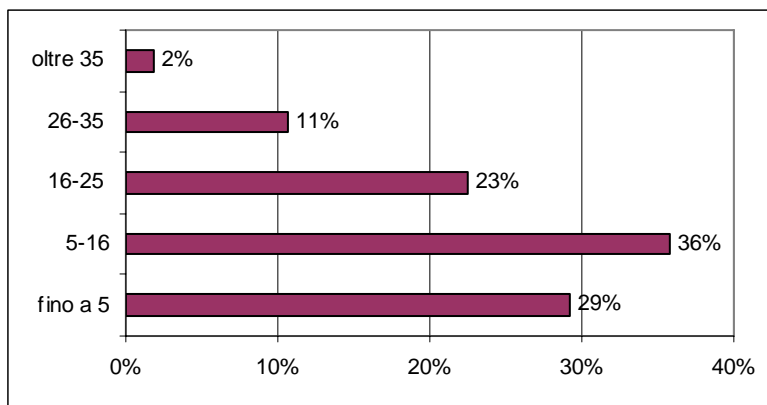
Tabella 5.14. Distribuzione per classi di anzianità aziendale di un campione di dirigenti di piccole e medie imprese italiane, 2005.

Anzianità aziendale	% dirigenti	% cumulata dirigenti
Fino a 5 anni	29.2	-
Da 6 a 15 anni	35.8	65.0
Da 16 a 25 anni	22.5	87.5
Da 26 a 35 anni	10.6	98.1
Oltre 35 anni	1.9	100.0

Anzianità aziendale media: 12.8 anni

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Figura 5.24. Distribuzione per classi di anzianità aziendale di un campione di dirigenti di piccole e medie imprese italiane, 2005.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Tabella 5.15. Distribuzione di un campione di *manager* di piccole e medie imprese italiane per classi di anzianità aziendale al momento dell'incarico dirigenziale, 2005.

Anzianità aziendale al momento dell'incarico.	%	
	Uomini	Donne
All'ingresso	47%	34%
Inferiore a 2 anni	12	7
Da 2 a 5 anni	13	8
Da 5 a 8 anni	9	12
Superiore ad 8 anni	19	38
Totale	100%	100%

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

L'anzianità aziendale media per il campione Federmanger di circa 12.8 anni, con una deviazione *standard* di circa 4.68. Per quasi il 30 per cento dei *manager* delle imprese con meno di 16 dirigenti, l'anzianità aziendale non supera i 5 anni.

Tabella 5.16. Anzianità aziendale per un campione di dirigenti di piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample mean</i>	<i>std. dev.</i>	<i>est. std. error</i>
	$\bar{\mu}_{PMI}$	<i>s</i>	<i>SE</i>
788	12.80	4.68	0.17

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

Comparazione dei livelli di seniority aziendale dei dirigenti

Prima di confrontare i livelli di anzianità aziendale media del *management* nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica del valore relativo alle piccole e medie imprese. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo dei valori medi relativi all'intera popolazione, nel caso delle piccole e medie imprese abbiamo valori campionari. Di seguito, si procede alla costruzione di opportuni intervalli di

confidenza per la media campionaria. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la media stimata per le piccole e medie imprese ed i valori registrati per le altre categorie di organizzazioni. Visto l'elevato numero di osservazioni, il *t-stat* per la *seniority* dirigenziale media nelle piccole e medie imprese ha una distribuzione prossima alla normale *standard*. Indicando con a_i la *seniority* media della *i*-esima tra le altre categorie di organizzazioni,

$$t - stat = \frac{\bar{\mu}_{PMI} - a_i}{SE} \sim t_{787} \approx z.$$

Dai valori riportati nella Tabella 5.16, si ricava il seguente intervallo di confidenza (CI) per l'anzianità aziendale dei dirigenti delle piccole e medie imprese:

$$99\% \text{ CI} = 12.80 \pm .17 * 2.58 = (12.37, 13.23)$$

Per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che la *seniority* dirigenziale media non differisce da quella delle piccole e medie imprese.

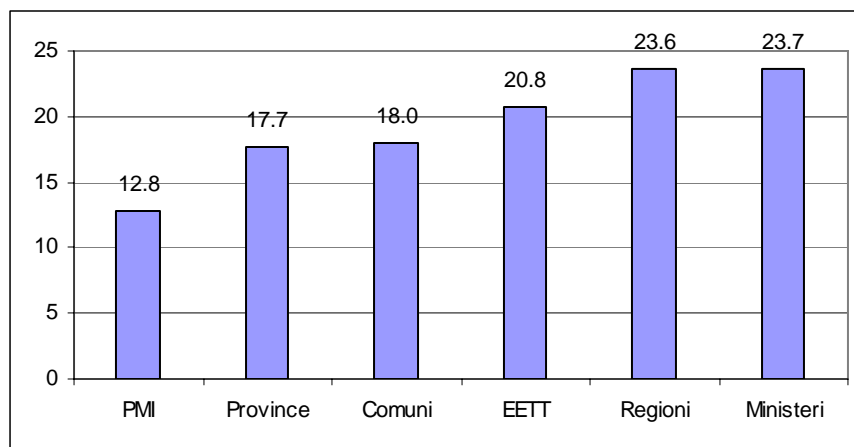
Tabella 5.17. Diverse tipologie di organizzazioni italiane ordinate per anzianità aziendale media crecente dei dirigenti, 2005.

Tipologia di Organizzazione	Anzianità aziendale
PMI*	12.8
Province	17.7
Comuni	18.0
EETT	20.8
Regioni	23.6
Ministeri	23.7

*valori stimati

Fonte: ns. elaborazioni.

Figura 5.25. Diverse tipologie di organizzazioni italiane ordinate per anzianità aziendale dei dirigenti crecente, 2005.



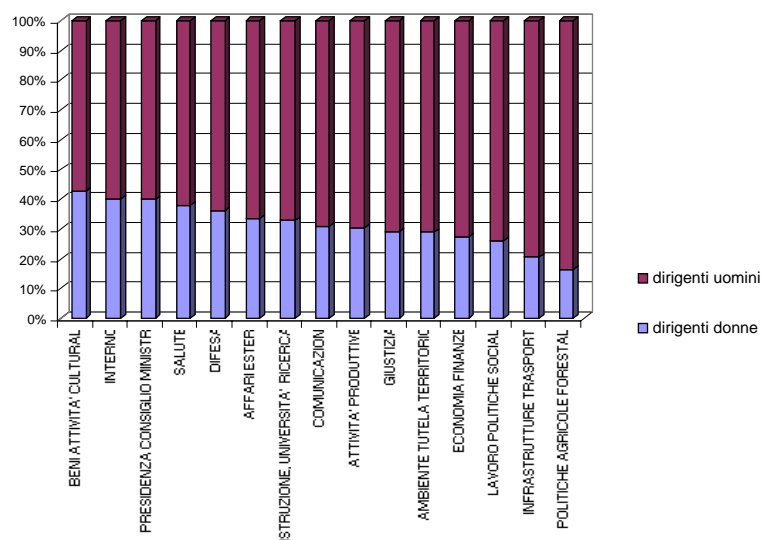
Fonte: ns. elaborazioni.

In media, i dirigenti di ministeri e regioni hanno una *seniority* aziendale quasi doppia rispetto ai *manager* delle piccole e medie imprese. Oltre ad evidenti differenze inter-settoriali, emergono interessanti scostamenti anche tra i livelli di governo. La *seniority* aziendale media dei dirigenti di comuni e province ha un valore intermedio. La parziale disomogeneità dei dati riportati in questa sezione impone una particolare cautela metodologica. Mentre per i dirigenti pubblici la *seniority* aziendale include anche i periodi trascorsi alle dipendenze di altre pubbliche amministrazioni, nel caso delle piccole e medie imprese si conteggiano solo gli anni lavorati nell'attuale azienda. La residuale mobilità che si registra nel settore pubblico consente tuttavia di comparare i dati con un livello accettabile di accuratezza.

5.6 Composizione di genere della dirigenza

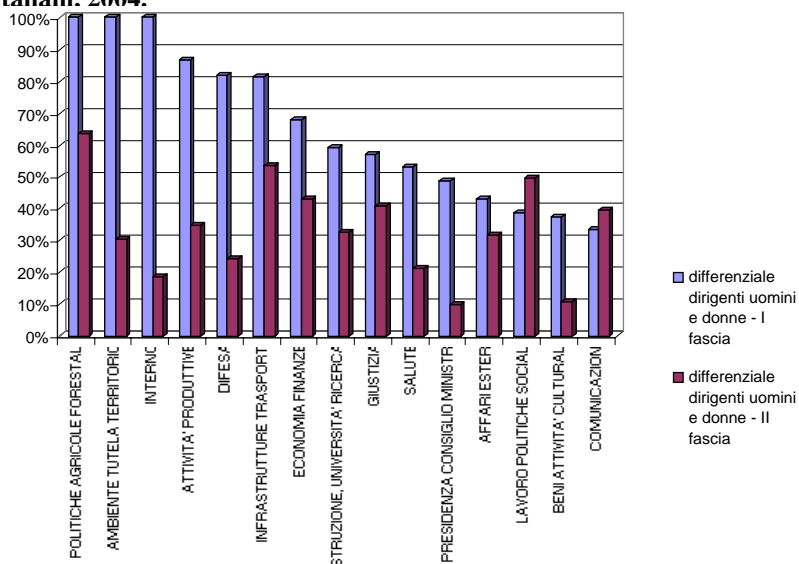
Ministeri – Composizione di genere della dirigenza

Figura 5.26. Composizione di genere della dirigenza nei ministeri italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

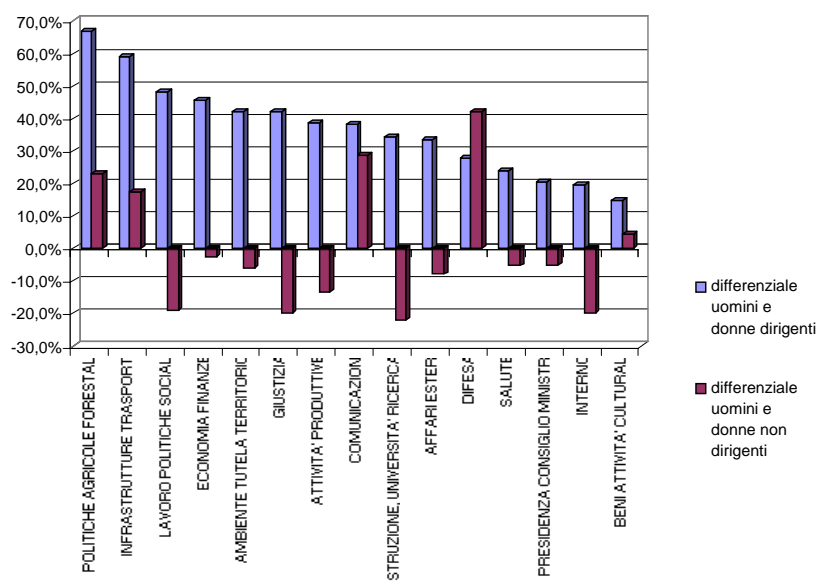
Figura 5.27. Differenziale della presenza maschile e femminile tra i dirigenti di I fascia e di II fascia dei ministeri italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

È di sesso femminile circa il 31.1% dei dirigenti ministeriali. La percentuale delle donne dirigenti oscilla dal 16.4% del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali al 42.7% del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. L'incidenza di dirigenti di sesso femminile è significativamente inferiore rispetto alla percentuale di donne che ricoprono ruoli non dirigenziali (50.1%). Tra il personale non dirigente, la percentuale femminile è maggioritaria in tutti i ministeri, esclusi i Ministeri delle Politiche Agricole e Territorio, delle Infrastrutture e Trasporti, delle Comunicazioni, della Difesa e del Ministero per i Beni e per le Attività Culturali. La percentuale di dirigenti di sesso femminile è sensibilmente inferiore all'interno della prima fascia (19.3%) rispetto alla seconda (32.5%). Nei soli Ministeri del Lavoro e Politiche Sociali e delle Comunicazioni la percentuale di dirigenti donne è più alta all'interno della prima fascia rispetto alla seconda fascia.

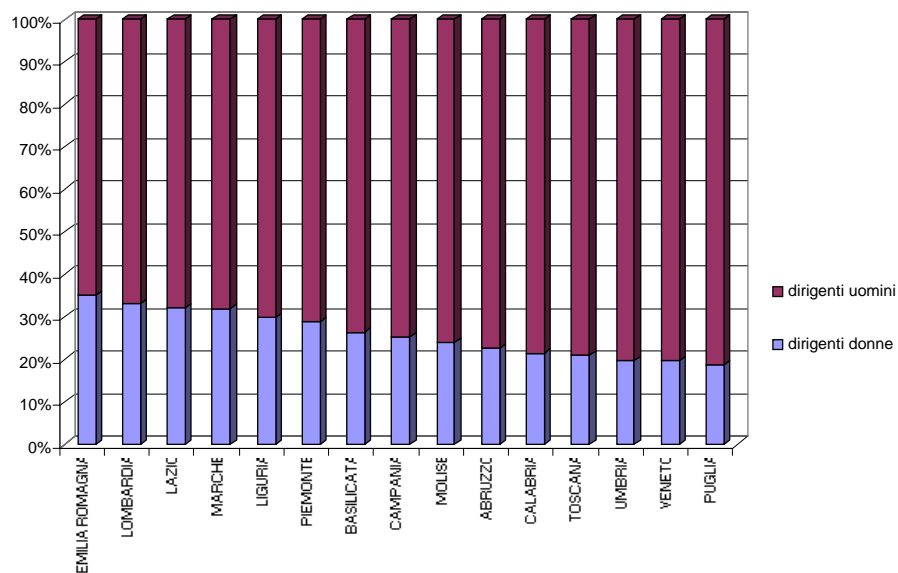
Figura 5.28. Differenziale della presenza maschile e femminile tra i dipendenti con qualifica dirigenziale e non dirigenziali dei ministeri italiani, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

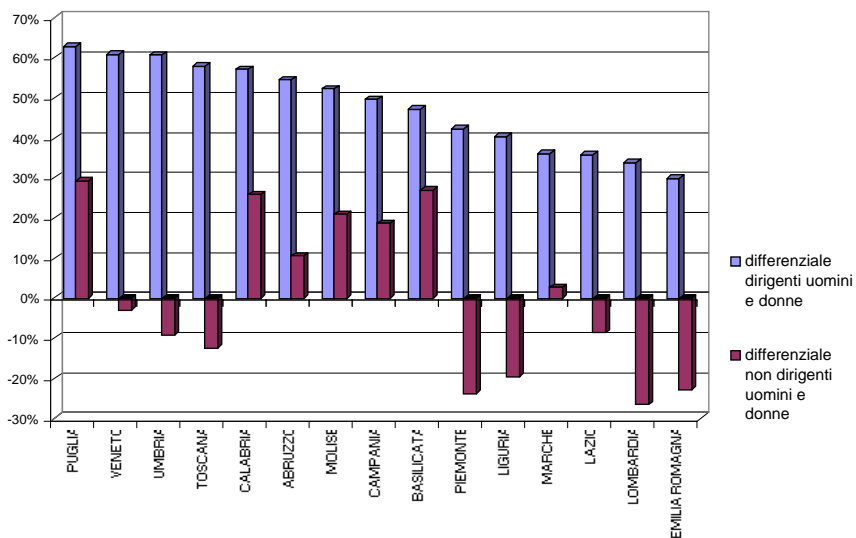
Regioni – Composizione di genere della dirigenza

Figura 5.29. Genere della dirigenza nelle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Figura 5.30. Differenziale della presenza maschile e femminile tra dipendenti con qualifica dirigenziale e non dirigenziale delle regioni italiane a statuto ordinario, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

E' di sesso femminile il 26.6% dei dirigenti delle regioni a statuto ordinario, con un differenziale tra Nord e Sud superiore ai 6 punti percentuali (29.4% contro 23.3%). Sono donne il 28% dei dirigenti delle regioni del centro. La collocazione geografica non è tuttavia significativamente correlata all'incidenza di manager pubblici di sesso femminile. Per esempio, la differenza tra Lombardia e Veneto è di 13.5 punti percentuali, 33.1% contro 19.6%. La percentuale più alta si registra in Emilia Romagna (35.1%). Come nel caso delle amministrazioni centrali, sussiste un'evidente sproporzione tra la percentuale di donne tra i dirigenti e la presenza femminile tra il personale non dirigenziale (48.8%).

Province – Composizione di genere della dirigenza

Sono donne il 23.1% dei dirigenti delle province italiane. L'incidenza dei dirigenti di sesso femminile è significativamente inferiore alla percentuale alla percentuale di donne che non ricoprono ruoli dirigenziali (40.7%). Il numero di donne è residuale tra i direttori generali (2.4%).

Comuni – Composizione di genere della dirigenza

È di sesso femminile il 27% dei dirigenti comunali. Il dato medio cela una notevole varianza. Tra i soli comuni capoluogo di provincia, la percentuale di donne dirigenti varia da valori nulli, a valori superiori al 50%. Come per gli altri livelli di enti territoriali, anche nei comuni si registra una sproporzione tra incidenza femminile tra i ruoli dirigenziali e personale non dirigente.

Tabella 5.18. Differenziale della presenza maschile e femminile tra i dipendenti con qualifica dirigenziale e non dirigenziale delle province italiane, 2004.

	Dirigenti		Non Dirigenti		Differenziale Uomini-Donne	Differenziale Uomini-Donne
	% donne	% uomini	% donne	% uomini		
AGRIGENTO	18,75%	81,25%	28,86%	71,14%	62,50%	42,27%
ALESSANDRIA	8,70%	91,30%	41,07%	58,93%	82,61%	17,86%
ANCONA	33,33%	66,67%	41,68%	58,32%	33,33%	16,63%
AREZZO	29,41%	70,59%	39,83%	60,17%	41,18%	20,34%
ASCOLI PICENO	33,33%	66,67%	37,65%	62,35%	33,33%	24,69%
ASTI	18,18%	81,82%	43,04%	56,96%	63,64%	13,91%
AVELLINO	0,00%	100,00%	29,60%	70,40%	100,00%	40,80%
BARI	30,00%	70,00%	37,55%	62,45%	40,00%	24,91%
BELLUNO	12,50%	87,50%	42,90%	57,10%	75,00%	14,20%
BENEVENTO	44,44%	55,56%	37,97%	62,03%	11,11%	24,06%
BERGAMO	6,67%	93,33%	46,08%	53,92%	86,67%	7,84%
BIELLA	42,86%	57,14%	52,89%	47,11%	14,29%	-5,78%
BOLZENA	35,00%	65,00%	52,52%	47,48%	30,00%	-5,05%
BRESCIA	12,12%	87,88%	43,10%	56,90%	75,76%	13,81%
BRINDISI	14,29%	85,71%	37,40%	62,60%	71,43%	25,20%
CAGLIARI	23,08%	76,92%	41,41%	58,59%	53,85%	17,18%
CALTANISSETTA	44,44%	55,56%	30,14%	69,86%	11,11%	39,73%
CAMPOBASSO	18,18%	81,82%	31,61%	67,39%	63,64%	36,77%
CASERTA	10,00%	90,00%	26,26%	73,74%	80,00%	47,49%
CATANIA	21,88%	78,13%	40,00%	60,00%	56,25%	20,00%
CATANZARO	30,00%	70,00%	23,26%	76,74%	40,00%	53,48%
CHIETI	18,18%	81,82%	31,34%	68,66%	63,64%	37,33%
COMO	26,32%	73,68%	41,34%	58,66%	47,37%	17,32%
COSENZA	30,77%	69,23%	28,04%	71,96%	38,46%	43,93%
CREMONA	20,00%	80,00%	48,48%	51,52%	60,00%	3,04%
CROTONE	20,00%	80,00%	28,44%	71,56%	60,00%	43,12%
CUNEO	17,39%	82,61%	38,29%	61,71%	65,22%	23,42%
ENNA	20,00%	80,00%	30,00%	70,00%	60,00%	7,43%
FERRARA	53,33%	46,67%	58,93%	41,07%	-6,67%	-17,86%
FIRENZE	26,83%	73,17%	44,31%	55,69%	46,34%	11,39%
FOGGIA	20,00%	80,00%	24,84%	75,16%	60,00%	50,32%
FORLÌ	31,25%	68,75%	46,05%	53,95%	37,50%	10,98%
FROSINONE	0,00%	100,00%	28,43%	71,57%	100,00%	43,15%
GENOVA	36,84%	63,16%	36,36%	63,64%	26,32%	27,27%
GORIZIA	0,00%	100,00%	48,84%	51,16%	100,00%	2,33%
GROSSETO	41,18%	58,82%	32,04%	67,96%	17,65%	35,91%
IMPERIA	35,71%	64,29%	49,13%	50,87%	28,57%	1,73%
ISERNIA	25,00%	75,00%	26,55%	73,45%	50,00%	46,89%
LA SPEZIA	0,00%	100,00%	31,15%	68,85%	100,00%	37,69%
L'AQUILA	18,18%	81,82%	38,43%	61,57%	63,64%	23,13%
LATINA	15,79%	84,21%	38,72%	61,28%	69,42%	22,55%
LECCE	7,14%	92,86%	32,21%	67,79%	85,71%	36,67%
LECCO	23,08%	76,92%	43,51%	56,49%	53,85%	12,97%
LIVORNO	5,88%	94,12%	49,87%	50,13%	88,24%	0,26%
LODI	11,11%	88,89%	45,45%	54,55%	77,78%	9,09%
LUGA	26,92%	73,08%	47,44%	52,56%	46,15%	5,11%
MACERATA	41,67%	58,33%	37,99%	62,01%	16,67%	24,02%
MANTOVA	38,46%	61,54%	46,45%	53,55%	23,08%	7,11%
MASSA CARRARA	33,33%	66,67%	36,47%	63,53%	33,33%	27,06%
MATERA	16,67%	83,33%	30,06%	69,94%	66,67%	39,88%
MESSINA	21,74%	78,26%	26,47%	73,53%	69,42%	47,06%
MILANO	16,00%	84,00%	54,74%	45,26%	68,00%	-9,48%
MODENA	39,39%	60,61%	56,19%	43,81%	21,21%	-12,37%
NAPOLI	29,41%	70,59%	34,30%	65,70%	41,18%	31,40%
NOVARA	21,43%	78,57%	58,57%	41,43%	57,14%	-17,14%
NUORO	12,50%	87,50%	27,52%	72,48%	75,00%	44,96%
ORISTANO	33,33%	66,67%	27,36%	72,64%	33,33%	45,27%
PADOVA	15,00%	85,00%	46,50%	53,50%	70,00%	7,01%
PALERMO	24,24%	75,76%	36,76%	63,24%	51,52%	26,48%
PARMA	21,74%	78,26%	46,84%	53,16%	56,52%	3,31%
PAVIA	29,03%	70,97%	48,78%	51,22%	41,94%	2,45%
PERUGIA	25,71%	74,29%	34,01%	65,99%	48,57%	31,98%
PESARO	13,33%	86,67%	45,44%	54,56%	73,33%	9,12%
PESCARA	10,00%	90,00%	36,45%	63,55%	80,00%	27,10%
PIACENZA	32,14%	67,86%	50,28%	49,72%	35,71%	-0,55%
PISA	5,56%	94,44%	53,27%	46,73%	88,89%	-6,54%
PISTOIA	19,05%	80,95%	50,74%	49,26%	61,90%	-1,47%
PORDENONE	44,44%	55,56%	39,76%	60,24%	11,11%	20,48%
POTENZA	30,00%	70,00%	32,26%	67,74%	40,00%	35,48%
PRATO	37,50%	62,50%	64,67%	35,33%	25,00%	-29,35%
RAGUSA	0,00%	100,00%	40,63%	59,37%	100,00%	18,74%
RAVENNA	17,39%	82,61%	51,10%	48,90%	65,22%	-2,19%
REGGIO CALABR	33,33%	66,67%	42,21%	57,79%	33,33%	15,59%
REGGIO EMILIA	26,92%	73,08%	44,57%	55,43%	46,15%	10,85%
RIETI	14,29%	85,71%	24,22%	75,78%	71,43%	51,55%
RIMINI	30,77%	69,23%	49,80%	50,20%	38,46%	0,40%
ROMA	18,31%	81,69%	44,68%	55,32%	63,38%	10,65%
ROVIGO	33,33%	66,67%	49,03%	50,97%	33,33%	1,95%
SALERNO	6,67%	93,33%	29,14%	70,86%	86,67%	41,71%
SASSARI	30,77%	69,23%	23,00%	77,00%	38,46%	53,99%
SAVONA	25,00%	75,00%	48,75%	51,25%	50,00%	2,51%
SIENA	26,67%	73,33%	41,51%	58,49%	46,67%	16,97%
SIRACUSA	5,26%	94,74%	25,64%	74,36%	89,47%	48,72%
SONDRIO	11,11%	88,89%	40,55%	59,45%	77,78%	18,89%
TARANTO	0,00%	100,00%	33,69%	66,31%	100,00%	32,61%
TERAMO	0,00%	100,00%	30,49%	69,51%	100,00%	39,01%
TERNI	18,18%	81,82%	34,71%	65,29%	63,64%	30,58%
TORINO	28,33%	71,67%	52,23%	47,77%	43,33%	-4,45%
TRAPANI	26,67%	73,33%	29,83%	70,17%	46,67%	40,33%
TREVISO	30,00%	70,00%	53,32%	46,68%	40,00%	-6,64%
TRIESTE	20,00%	80,00%	58,79%	41,21%	60,00%	-17,58%
UDINE	44,44%	55,56%	38,06%	61,94%	11,11%	23,88%
VARESE	17,65%	82,35%	58,93%	41,07%	64,71%	-17,67%
VENEZIA	20,00%	80,00%	41,56%	58,44%	60,00%	16,87%
VERBANO-CUSIO	0,00%	100,00%	43,90%	56,10%	100,00%	12,20%
VERCELLI	37,50%	62,50%	48,96%	51,04%	25,00%	2,07%
VERONA	23,08%	76,92%	45,17%	54,83%	53,85%	9,66%
VICO VALENTIA	14,29%	85,71%	31,73%	68,27%	71,43%	36,54%
VICENZA	33,33%	66,67%	50,00%	50,00%	33,33%	0,00%
VITERBO	33,33%	66,67%	30,38%	69,62%	33,33%	39,24%

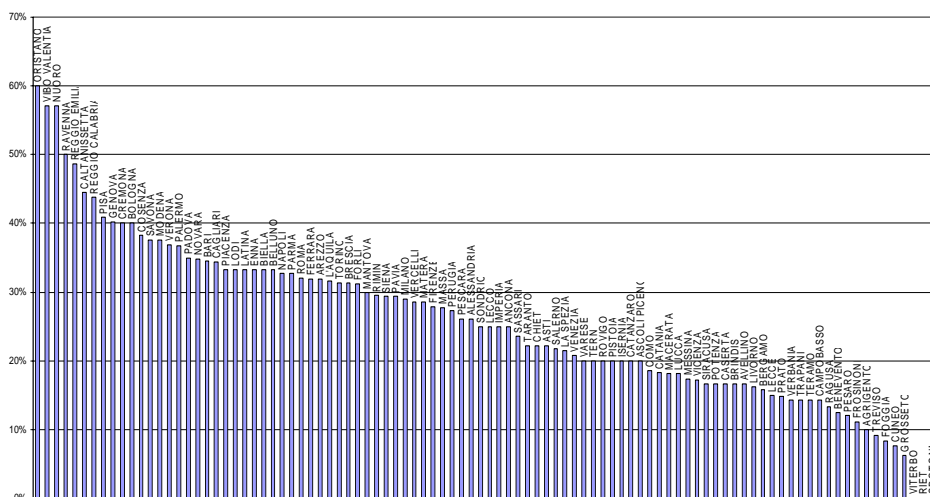
Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Tabella 5.19. Percentuale di dirigenti di sesso femminile per dimensione dei comuni ed area geografica, 2004.

Numero abitanti	Nord	Centro	Sud
meno di 15.000	24.6%	23.3%	21.8%
tra 15.000 e 50.000	29.2%	23.6%	20.04%
tra 50.000 e 100.000	27.4%	20%	21.5%
tra 100.000 e 300.000	32.1%	22.6%	23.3%
oltre 300.000	33.9%	31.2%	31.1%

Fonte: ns. elaborazioni dati RGS (2004).

Figura 5.31. Percentuale di dirigenti di sesso femminile nei comuni italiani capoluogo di provincia, 2004



Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Usando la dimensione degli enti come variabile di controllo, la percentuale di dirigenti di sesso femminile tende ad essere più alta nei comuni del Nord rispetto a quelli del Sud. Controllando per localizzazione geografica, la percentuale di dirigenti donne risulta positivamente correlata alla dimensione dei comuni

Tabella 5.20. Differenziale della presenza maschile e femminile tra dipendenti con qualifica dirigenziale e non dirigenziale nei comuni italiani capoluogo di provincia, 2004.

	Dirigenti		Non Dirigenti		Differenziale Uomini-Donne	Differenziale Uomini-Donne
	% donne	% uomini	% donne	% uomini		
AGRIGENTO	10%	90%	35%	65%	80%	29.7%
ALESSANDRIA	26%	74%	58%	42%	48%	-15.6%
ANCONA	25%	75%	50%	50%	50%	-0.3%
AREZZO	32%	68%	57%	43%	38%	-14.5%
ASCOLI PICENO	20%	80%	53%	47%	60%	-5.6%
ASTI	22%	78%	56%	44%	56%	-12.3%
AVELLINO	17%	83%	40%	60%	67%	19.8%
BARI	34%	66%	53%	47%	31%	-6.5%
BELLUNO	33%	67%	51%	49%	33%	-2.2%
BENEVENTO	13%	88%	38%	62%	75%	23.6%
BERGAMO	16%	84%	59%	41%	68%	-17.4%
BIELLA	33%	67%	57%	43%	43%	-14.9%
BOLOGNA	40%	60%	70%	30%	20%	-39.9%
BRESCIA	31%	69%	62%	38%	37%	-24.8%
BRINDISI	13%	87%	44%	56%	67%	12.0%
CAGLIARI	34%	66%	35%	65%	31%	30.2%
CALTANISSETTA	44%	56%	46%	54%	11%	9.0%
CAMPOBASSO	14%	86%	33%	67%	71%	33.2%
CASERTA	17%	83%	35%	65%	67%	30.0%
CATANIA	18%	82%	36%	64%	63%	28.3%
CATANZARO	20%	80%	41%	59%	60%	17.7%
CHIETI	22%	78%	45%	55%	56%	10.8%
COMO	19%	81%	68%	32%	63%	-36.1%
COSENZA	38%	62%	27%	73%	24%	46.2%
CREMONA	40%	60%	59%	41%	20%	-18.9%
CROTONE	0%	100%	27%	73%	100%	46.3%
CUNEO	8%	92%	49%	51%	85%	2.5%
ENNA	33%	67%	40%	60%	43%	19.3%
FERRARA	32%	68%	67%	33%	36%	-34.7%
FIRENZE	28%	72%	59%	41%	44%	-18.4%
FOGGIA	8%	92%	47%	53%	83%	5.5%
FORTE DEI MARMI	31%	69%	64%	36%	38%	-28.1%
FROSINONE	11%	89%	46%	54%	78%	7.3%
GENOVA	40%	60%	60%	40%	20%	-20.0%
GROSSETO	6%	94%	55%	45%	88%	-9.4%
IMPERIA	25%	75%	50%	50%	50%	-0.5%
ISERNA	20%	80%	51%	49%	60%	-1.2%
LA SPEZIA	21%	79%	55%	45%	57%	-10.9%
L'AQUILA	32%	68%	49%	51%	37%	1.8%
LATINA	33%	67%	52%	48%	33%	-3.6%
LECCE	15%	85%	53%	47%	70%	-5.2%
LECCO	25%	75%	58%	42%	50%	-16.2%
LIVORNO	16%	84%	63%	37%	68%	-25.1%
LODI	33%	67%	57%	43%	33%	-13.7%
LUGO	17%	83%	62%	38%	64%	-23.7%
MACERATA	18%	82%	38%	62%	64%	23.5%
MANTOVA	30%	70%	65%	35%	40%	-30.4%
MASSA MARITTIMA	28%	72%	50%	50%	44%	0.7%
MATERA	32%	68%	71%	29%	60%	-19.9%
MESSINA	17%	83%	36%	64%	65%	28.0%
MILANO	29%	71%	64%	36%	42%	-27.2%
MODENA	38%	63%	74%	26%	25%	-47.9%
NAPOLI	33%	67%	24%	76%	35%	51.2%
NOVARA	35%	65%	66%	34%	30%	-32.3%
NUORO	57%	43%	57%	43%	-14%	-13.9%
ORISTANO	60%	40%	49%	51%	-20%	1.8%
PADOVA	35%	65%	57%	43%	30%	-13.0%
PALERMO	37%	63%	36%	64%	27%	27.6%
PARMA	33%	67%	69%	31%	35%	-37.6%
PAVIA	29%	71%	65%	35%	41%	-30.8%
PERUGIA	27%	73%	64%	36%	45%	-28.8%
PESARO	12%	88%	66%	34%	78%	-32.9%
PESCARA	26%	74%	41%	59%	48%	18.5%
PIACENZA	33%	67%	64%	36%	33%	-27.0%
PISA	41%	59%	55%	45%	18%	-9.3%
PISTOIA	20%	80%	61%	39%	60%	-21.9%
POTENZA	17%	83%	52%	48%	67%	-4.2%
PRATO	15%	85%	64%	36%	70%	-28.5%
RAGUSA	13%	87%	87%	13%	73%	-7.8%
RAVENNA	50%	50%	70%	30%	0%	-39.0%
REGGIO CALABRIA	44%	56%	38%	62%	13%	24.4%
REGGIO EMILIA	49%	51%	71%	29%	3%	-41.8%
RIETI	0%	100%	55%	45%	100%	-9.9%
RIMINI	30%	70%	62%	38%	41%	-24.1%
ROMA	32%	68%	61%	39%	36%	-22.6%
ROVIGO	20%	80%	53%	47%	60%	-5.5%
SALERNO	22%	78%	31%	69%	57%	38.3%
SASSARI	24%	76%	38%	62%	53%	23.3%
SAVONA	38%	63%	60%	40%	25%	-19.5%
SIENA	29%	71%	54%	46%	41%	-8.0%
SIRACUSA	17%	83%	40%	60%	67%	21.0%
SONDRIO	25%	75%	55%	45%	50%	-10.5%
TARANTO	22%	78%	52%	48%	56%	-4.0%
TERAMO	14%	86%	57%	43%	71%	-13.1%
TERNI	20%	80%	53%	47%	60%	-6.4%
TORINO	31%	69%	68%	32%	3%	-36.9%
TRAPANI	14%	86%	34%	66%	71%	31.6%
TREVISO	9%	91%	51%	49%	82%	-1.5%
VARESE	20%	80%	58%	42%	60%	-16.3%
VENEZIA	21%	79%	61%	39%	5%	-22.8%
VERBANIA	14%	86%	57%	43%	71%	-13.9%
VERCELLI	29%	71%	51%	49%	43%	-2.7%
VERONA	37%	63%	66%	34%	26%	-32.2%
VIBO VALENTIA	57%	43%	40%	60%	-14%	20.3%
VICENZA	17%	83%	65%	35%	6%	-30.0%
VITERBO	0%	100%	54%	46%	100%	-8.1%

Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Aziende private – Composizione di genere della dirigenza

Circa il 5.6% delle posizioni dirigenziali nelle piccole e medie imprese sono ricoperte da donne. La presenza femminile si concentra, in particolare, nell'area amministrativa e nelle risorse umane. Nel 2005, solo l'1% dei dirigenti apicali erano donne.

Tabella 5.21. Profilo dei dirigenti di sesso femminile nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

Età media	46.2 anni
Anzianità aziendale media	13.5 anni
Retribuzione fissa	76,932 Euro
Retribuzione variabile	12,959 Euro
Aumenti extracontrattuali	5,915 Euro
Incidenza numerica	5.6%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Tabella 5.22. Distribuzione dei dirigenti donna per posizione funzionale nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

	Distribuzione della dirigenza femminile per funzione	Percentuale di dirigenti della funzione di sesso femminile
Direzione generale	1.6%	1.0%
Area amministrativa	37.4%	13.3%
Area commerciale	27.6%	5.4%
Area tecnica	18.7%	2.7%
Area sistemi informativi	3.3%	5.4%
Area risorse umane	11.4%	13.6%
Totale	100.0%	-

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Tabella 5.23. Proporzioni di dirigenti di sesso femminile nelle piccole e medie imprese italiane, 2004.

<i>n. oss.</i>	<i>sample proportion</i> $\bar{\pi}_{PMI}$	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	5.60%	0.0082

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

L'incidenza femminile sulla dirigenza del settore bancario è del 7.4%. Come negli enti territoriali, si registra una significativa sproporzione tra questo dato e la percentuale complessiva di donne in organico.

Tabella 5.24. Incidenza di diversi ruoli direzionali per genere nelle banche italiane, 2005.

	Uomini	Donne	Totale
Dirigenti	3.16%	0.40%	2.08%
Q.D.4°liv.	15.12%	3.42%	10.60%
Q.D.3°liv.	5.65%	2.46%	4.42%
Q.D.2°liv.	10.14%	5.25%	8.25%
Q.D.1°liv.	11.35%	9.61%	10.67%
Ripartizione Totale per Genere	61.40%	38.60%	-

Fonte: ABI (2005).

Confronto tra le percentuali di dirigenti di sesso femminile

Prima di confrontare le percentuali di dirigenti di sesso femminile nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica del valore relativo alle piccole e medie imprese. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo delle proporzioni relative all'intera popolazione, nel caso delle piccole e medie imprese abbiamo valori campionari. Di seguito, si procede alla costruzione di opportuni intervalli di confidenza per la percentuale campionaria. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la proporzione stimata per le piccole e medie imprese ed i valori registrati per le altre categorie di organizzazioni.

Dai valori riportati nella Tabella 5.23, si ricava il seguente intervallo di confidenza (CI) per la percentuale di dirigenti di sesso femminile nelle piccole e medie imprese:

$$99\% \text{ CI: } 5.6\% \pm .0082 * 2.58 = (3.49\%, 7.71\%)$$

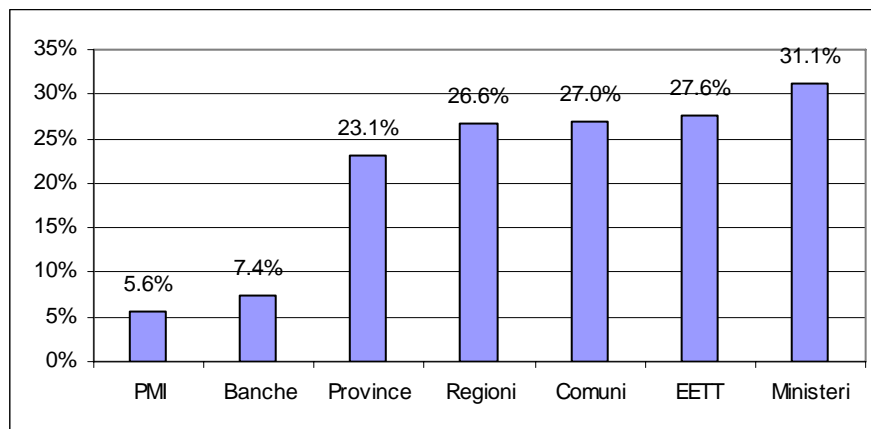
$$95\% \text{ CI: } 5.6\% \pm .0082 * 1.96 = (3.99\%, 7.21\%)$$

Tabella 5.25. Percentuale di dirigenti di sesso femminile in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2004.

Tipologia di organizzazione	Percentuale di dirigenti di sesso femminile
PMI	5.6%
Banche	7.4%
Province	23.1%
Regioni	26.6%
Comuni	27.0%
EETT	27.6%
Ministeri	31.1%

Fonte: ns. elaborazioni.

Figura 5.32. Percentuale di dirigenti di sesso femminile in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2004.



Fonte: ns. elaborazioni.

Ad eccezione delle banche, per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che la percentuale di dirigenti di sesso femminile non differisce da quella relativa alle piccole e medie imprese. Possiamo inoltre rifiutare con una significatività dello 0.05 l'ipotesi nulla che la

proporzione di dirigenti di sesso femminile sia la medesima per banche e piccole e medie imprese.

Rispetto alla composizione di genere, le differenze intra-settoriali prevalgono nettamente rispetto a quelle infra-settoriali. Mentre sono di sesso femminile rispettivamente solo il 5.6% ed il 7.4% dei dirigenti di piccole e medie imprese e banche, a tutti i livelli di governo tale percentuale supera ampiamente il 20%, fino a toccare il 31% nei ministeri.

5.7 Formazione della dirigenza

Ministeri – Formazione dei dirigenti

L'87% dei dirigenti ministeriali è in possesso di un diploma di laurea. Il 7.5% ha conseguito un titolo post-laurea. Per quanto riguarda il livello di scolarizzazione, non si registra un significativo differenziale di genere. Le dirigenti ministeriali laureate sono l'88.1% contro l'86.5% dei dirigenti uomini. La sproporzione è leggermente più marcata e di segno opposto per i titoli post-laurea, conseguiti dal 5.9% delle dirigenti, contro l'8.2% dei dirigenti di sesso maschile.

Regioni – Formazione dei dirigenti

Il 78% dei dirigenti regionali è in possesso di un diploma di laurea, il 16.9% del solo diploma di scuola secondaria superiore e lo 0.95% ha frequentato la sola scuola dell'obbligo. Il 4.6% dei dirigenti regionali ha conseguito titoli di studio post-laurea (il 3% delle donne, contro il 5.2% della dirigenza maschile).

Province – Formazione dei dirigenti

Il 92% dei dirigenti provinciali è in possesso di un diploma di laurea ed il 5.2% del solo diploma di scuola media superiore. L'1.9% dei dirigenti ha conseguito un titolo post-laurea.

Comuni – Formazione dei dirigenti

Risulta laureato il 91.6% dei dirigenti comunali. L'1.5% ha conseguito anche un titolo di studio post-laurea. L'incidenza di laureati è più elevata tra le donne (94% contro il 90.8% tra i colleghi di sesso maschile).

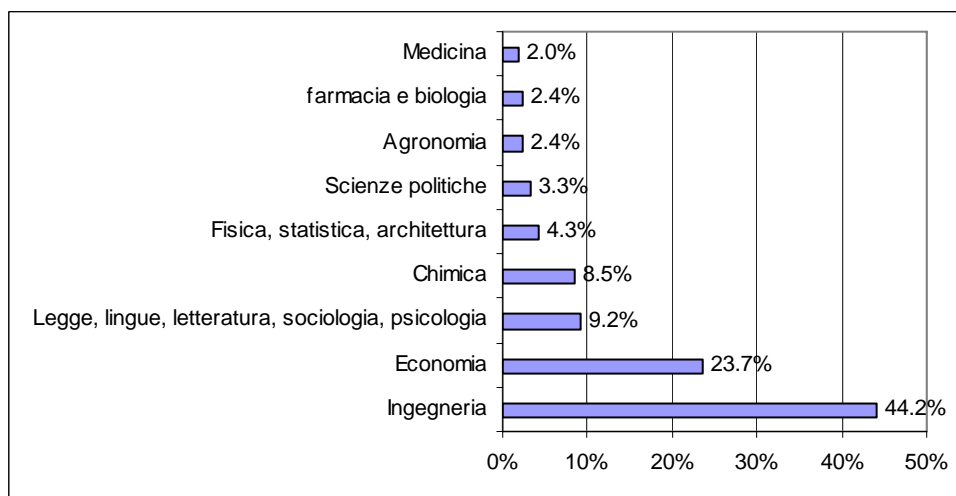
Aziende private – Formazione dei dirigenti

Tabella 5.26. Percentule di laureti nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample proportion</i> $\bar{\pi}_{PMI}$	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	55%	0.0177

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Figura 5.33. Distribuzione dei dirigenti delle piccole e medie imprese italiane per tipologia di laurea, 2005.



Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Risultano laureati il 55% dei manager delle piccole e medie imprese italiane. Tale percentuale è leggermente superiore tra i dirigenti di sesso femminile (57.7%). A livello

aggregato, si registra una netta prevalenza delle lauree scientifiche (63.8%), rispetto a quelle umanistiche (36.2%). Tra le dirigenti donne in possesso di un diploma di laurea, tale proporzione risulta invertita: il 32% è laureato in economia il 34% in psicologia, sociologia, legge, lingue, ed il restante 34% in discipline tecnico-scientifiche.

Confronto rispetto alla formazione della dirigenza

Prima di confrontare le percentuali di dirigenti laureati nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica del valore relativo alle piccole e medie imprese. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo della proporzione relativa all'intera popolazione, nel caso delle piccole e medie imprese abbiamo il valore campionario. Di seguito, si procede alla costruzione di opportuni intervalli di confidenza per la percentuale campionaria. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la proporzione stimata per le piccole e medie imprese ed i valori registrati per le altre categorie di organizzazioni.

Dai valori riportati nella Tabella 5.26, si ricava il seguente intervallo di confidenza (CI) per la percentuale di dirigenti delle piccole e medie imprese in possesso di laurea:

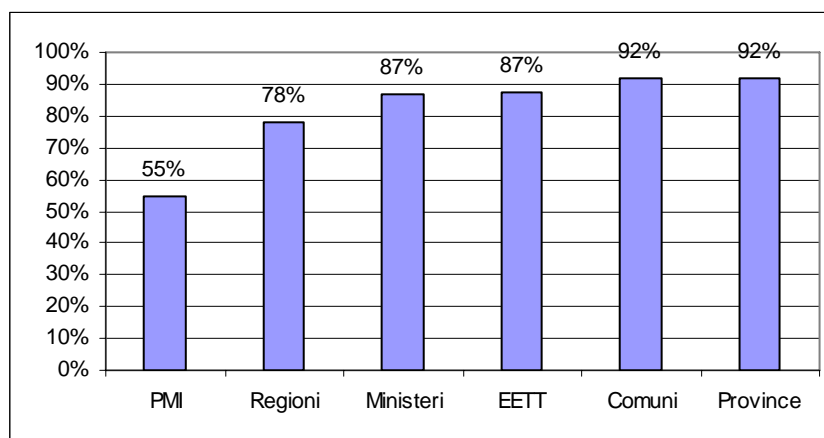
$$99\% \text{ CI} = 55\% \pm .0177 * 2.58 = (51.53\%, 58.47\%)$$

Per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che la percentuale di dirigenti laureati non differisce da quella relativa alle piccole e medie imprese.

La Figura 5.34 mostra uno scalino di 32 punti percentuali tra la proporzione di *manager* delle piccole e medie imprese italiane in possesso di un titolo di laurea e

percentuale di dirigenti laureati negli EETT. La distanza tra piccole e medie imprese e regioni – le organizzazioni pubbliche con la più bassa percentuale di dirigenti laureati – è di 23 punti percentuali. Le diverse tipologie di amministrazioni pubbliche si distribuiscono su un *range* di 14 punti percentuali, dal 78% delle regioni a statuto ordinario, al 92% di comuni e province.

Figura 5.34. Percentuale di dirigenti laureati in diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.



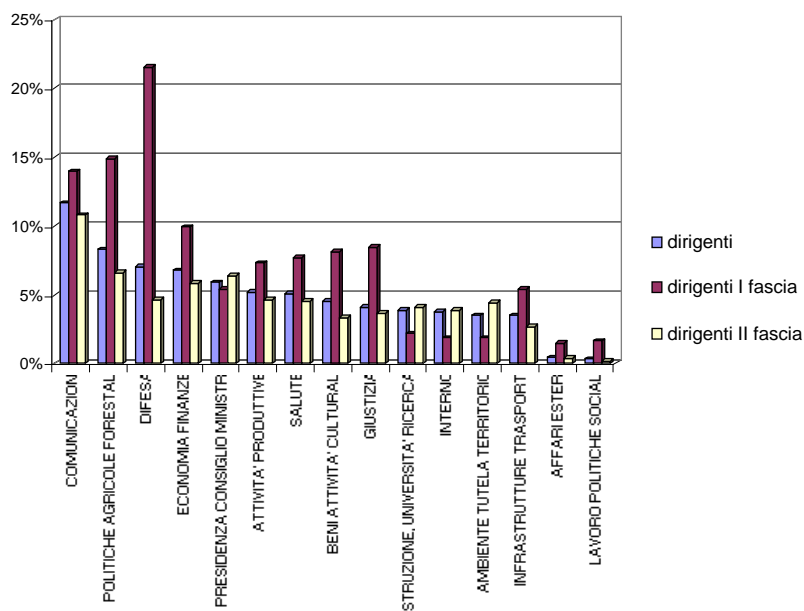
Fonte: ns. elaborazioni.

5.8 Sistemi retributivi per la dirigenza

In questa sezione, si comparano le politiche retributive – ed i correlati sistemi operativi – in uso nelle aziende, pubbliche e private, analizzate nei capitoli precedenti.

Ministeri – Politiche retributive per la dirigenza

Figura 5.35. Ministeri e Presidenza del Consiglio italiani – Incidenza della retribuzione di risultato sulla retribuzione totale, 2004.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

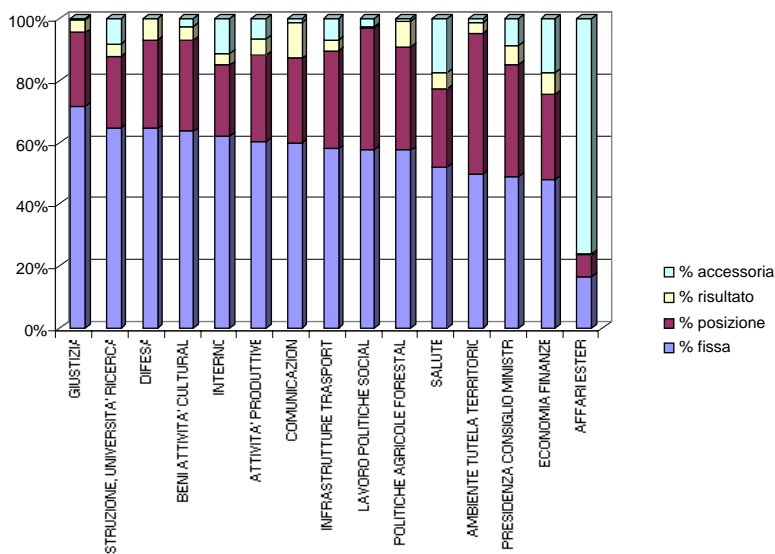
La retribuzione annua lorda media dei dirigenti ministeriali è di 87.248 euro. Tale ammontare si compone di quattro macro-voci: (a) retribuzione fissa, (b) retribuzione di posizione, (c) retribuzione di risultato e (d) altre componenti retributive accessorie riconosciute a titolo di indennità. I dati relativi al trattamento economico dei dirigenti ministeriali presentano una significativa dispersione, primariamente riconducibile allo scalino retributivo tra dirigenti di prima fascia (che percepiscono, in media, 161,250 euro

lordi) e dirigenti di seconda fascia (che percepiscono, in media, 77,824 euro lordi). Questi valori medi sono sbilanciati verso l'alto dai dati relativi ai dirigenti del Ministero degli Affari Esteri. Le retribuzioni di questi ultimi comprendono elevate indennità riconosciute come “trattamento accessorio all'estero”.

La retribuzione fissa rappresenta mediamente il 55% dello stipendio dei dirigenti ministeriali.

La retribuzione di posizione pesa, in media, per il 28% e le indennità accessorie incidono per il 12% (il dato medio subisce l'effetto dell'elevato valore relativo al Ministero degli Affari Esteri). La retribuzione di posizione costituisce in media il 41.2% dello stipendio dei dirigenti di prima fascia ed il 24% della busta paga dei dirigenti di seconda fascia.

Figura 5.36. Ministri e Presidenza del Consiglio italiani – Composizione della retribuzione dirigenziale, 2004.

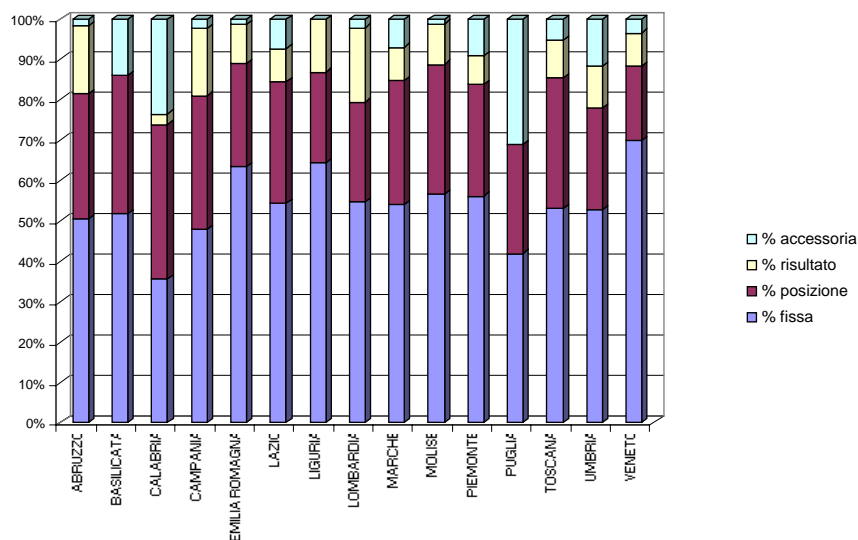


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

L'incidenza delle componenti retributive direttamente collegate alla *performance* è mediamente inferiore al 5%. Il peso della retribuzione di risultato è più elevato per i dirigenti di prima fascia (7.4%) che per i dirigenti di seconda fascia (4.3%). Con la sola eccezione del Ministero delle Comunicazioni – dove nel 2004 l'11.7% della retribuzione complessiva risultava collegata alla *performance* – in tutti i ministeri i premi rappresentano meno dell'8% dello stipendio dei dirigenti. In 8 ministeri su 15, la retribuzione di risultato incide per meno del 5%.

Regioni – Politiche retributive

Figura 5.37. Regioni italiane a Statuto Ordinario – Composizione della retribuzione dei dirigenti, 2004.

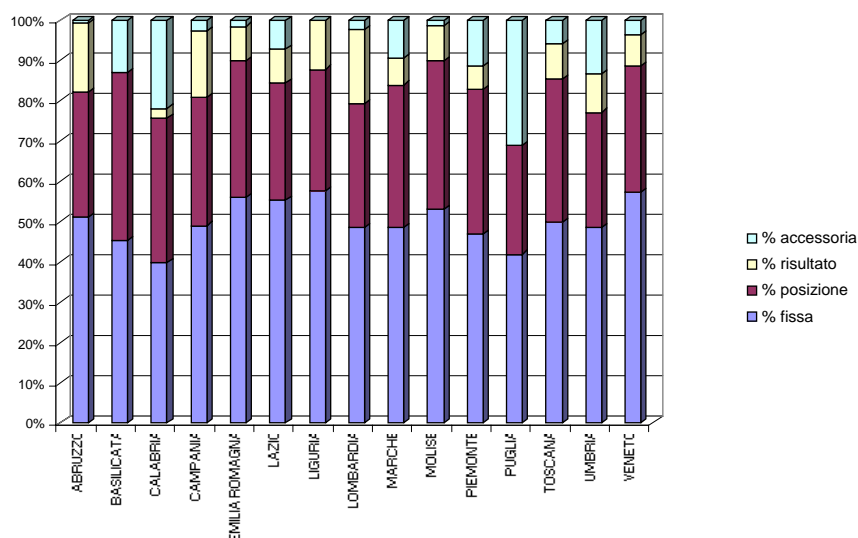


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

I dirigenti delle regioni a statuto ordinario percepiscono, in media, una retribuzione annua lorda di 86,199 euro. Come per gli altri dirigenti del comparto contrattuale regioni ed enti

locali, tale ammontare si compone di quattro macro-voci: (a) retribuzione fissa, (b) retribuzione di posizione, (c) retribuzione di risultato e (d) altre componenti retributive accessorie riconosciute a titolo di indennità. I dirigenti a tempo determinato guadagnano, in media, 13,324 euro lordi più dei colleghi a tempo indeterminato (94,922 contro 81,598 euro annui lordi). I direttori generali percepiscono 158,782 euro annui lordi. La retribuzione media dei dirigenti in forza alle regioni del Sud (92,909 euro) è sensibilmente superiore a quella dei dirigenti delle regioni del Nord (84,888 euro) e del Centro (78,083).

Figura 5.38. Regioni a Statuto Ordinario – Composizione della retribuzione dei dirigenti a tempo indeterminato.

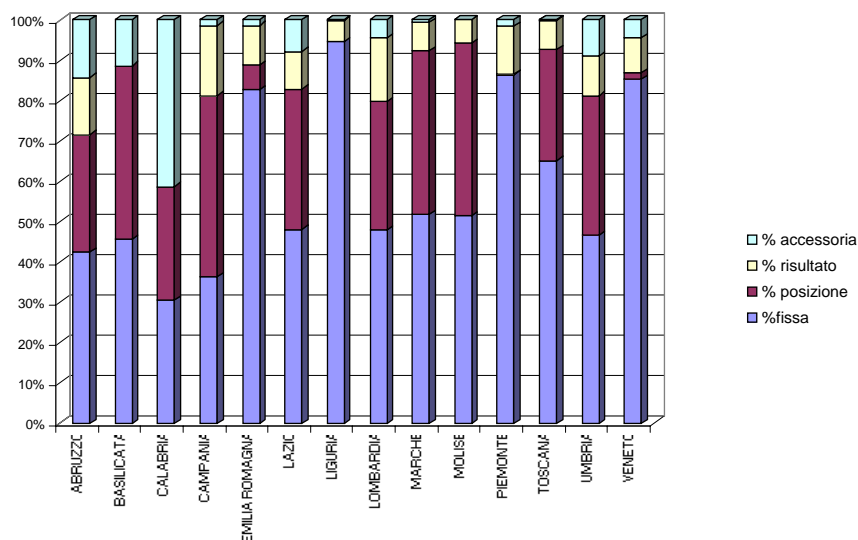


Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Le componenti retributive collegate ai risultati rappresentano, in media, il 9.7% della retribuzione complessiva dei dirigenti regionali (il 9.3% per i dirigenti a tempo indeterminato, il 10.5% per i dirigenti a tempo determinato, ed il 12.9% per i direttori generali). Anche in questo caso, la gamma di valori riscontrati nelle diverse regioni è

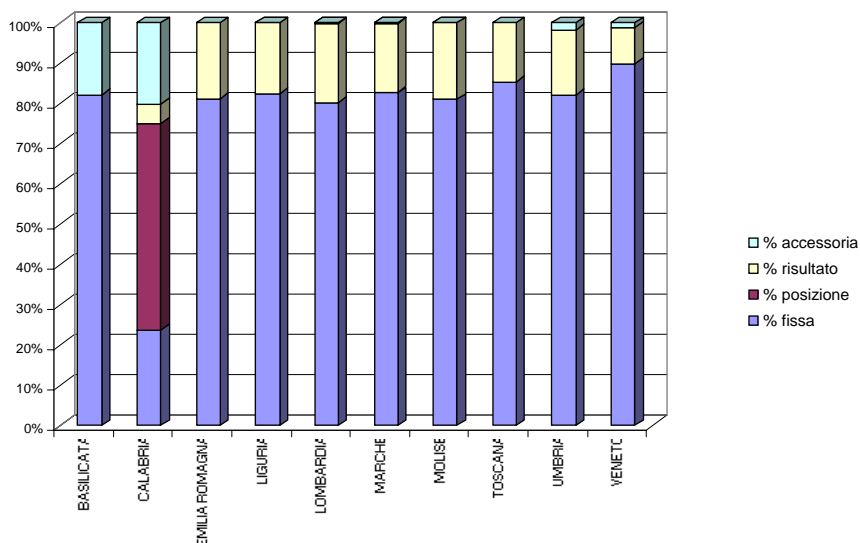
piuttosto ampio: si va da un'incidenza che è sorprendentemente nulla in Basilicata e Puglia, ad una percentuale del 18% in Lombardia e del 16.9% in Abruzzo. In media, la retribuzione fissa di base costituisce il 52.5% dello stipendio dei dirigenti delle regioni a statuto ordinario, la retribuzione di posizione pesa per il 29.2% e quella di risultato incide per l'8.5%. Non si registrano sensibili differenze nella composizione della retribuzione totale tra dirigenti a tempo indeterminato e dirigenti a tempo determinato con incarichi diversi dalla direzione generale. Per i direttori generali, invece, sia l'incidenza delle componenti fisse (69.7%), sia il peso della retribuzione di risultato (12.9%) sono sensibilmente più elevate.

Figura 5.39. Regioni a Statuto Ordinario – Composizione della retribuzione dei dirigenti a tempo determinato.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Figura 5.40. Regioni a Statuto Ordinario – Composizione della retribuzione dei direttori generali.



Fonte: OCAP SDA Bocconi (2007)

Province – Politiche retributive

I dirigenti delle province italiane percepiscono, in media, 80,592 euro lordi annui. Come per gli altri dirigenti del comparto contrattuale regioni ed enti locali, tale ammontare si compone di quattro macro-voci: (a) retribuzione fissa, (b) retribuzione di posizione, (c) retribuzione di risultato e (d) altre componenti retributive accessorie riconosciute a titolo di indennità.

In controtendenza rispetto ad un fenomeno piuttosto diffuso nel mercato del lavoro – ossia il riconoscimento di un premio per il rischio ai manager con contratto a tempo determinato – la retribuzione media dei dirigenti provinciali a tempo indeterminato (81,709 euro lordi annui) è sensibilmente superiore a quelle dei dirigenti a tempo determinato (73,033 euro lordi annui) e dei dirigenti fuori dotazione organica (61,025 euro lordi annui).

Come nel caso delle regioni, il trattamento economico dei direttori generali (123,015 euro lordi annui) è significativamente superiore rispetto a quello del resto del management provinciale.

La retribuzione fissa costituisce, in media, il 49.3% dello stipendio dei dirigenti provinciali; la retribuzione di posizione pesa mediamente per il 32.3%, quella di risultato per l'8.5% e le indennità incidono per il 9.9%. Tale proporzione non differisce significativamente tra dirigenti con contratto a tempo indeterminato e dirigenti a tempo determinato (fatta eccezione per i direttori generali). Per i dirigenti a tempo indeterminato, la retribuzione fissa costituisce, in media, il 48.4% dello stipendio, la retribuzione di posizione il 33.4%, la retribuzione di risultato l'8.7% e le indennità il 9.5%. Nel caso dei dirigenti con contratto a tempo determinato, la retribuzione fissa pesa per il 50.3%, quella di posizione per il 32.1%, la retribuzione di risultato per il 6.4% e le indennità incidono per l'11.1%. Il trattamento economico dei direttori generali si scosta significativamente. La retribuzione fissa costituisce il 68% del loro stipendio, la retribuzione di posizione il 10.7%, gli incentivi il 10.37% e le indennità l'11.1%.

In aggregato, la retribuzione di risultato rappresenta, in media, l'8.5% dello stipendio dei dirigenti provinciali. Anche nel caso della dirigenza provinciale, l'incidenza delle componenti retributive premiali varia notevolmente, dallo zero al venti per cento dello stipendio, su base territoriale. Oltre alla collocazione geografica, il tipo di inquadramento è un'altra dimensione correlata al peso della retribuzione di risultato. I bonus collegati alle prestazioni costituiscono, in media, il 10.3% della retribuzione dei direttori generali, l'8% di quella dei dirigenti a tempo indeterminato ed il 6% di quella dei dirigenti a tempo determinato.

Comuni – Politiche retributive

La retribuzione media dei dirigenti dei comuni italiani è di 73,866 euro lordi annui. Come per gli altri dirigenti del comparto contrattuale regioni ed enti locali, tale ammontare si compone di quattro macro-voci: (a) retribuzione fissa, (b) retribuzione di posizione, (c) retribuzione di risultato e (d) altre componenti retributive accessorie riconosciute a titolo di indennità.

In controtendenza rispetto ad un fenomeno piuttosto diffuso nel mercato del lavoro – ossia il riconoscimento di un premio per il rischio ai manager con contratto a tempo determinato – la retribuzione media dei dirigenti comunali con contratto a tempo indeterminato (76,345 euro lordi annui) è sensibilmente superiore a quelle dei dirigenti a tempo determinato (64,414 euro lordi annui) e dei dirigenti fuori dotazione organica (60,075 euro lordi annui). Lo stipendio medio dei direttori generali (82,013 euro lordi annui) si conferma sostanzialmente più elevato come nel caso delle regioni e delle province.

La Tabella 5.27 evidenzia una correlazione positiva tra retribuzione dirigenziale e dimensione del comune di appartenenza.

Tabella 5.27. Retribuzione dirigenziale media nei comuni capoluogo d'Italia per classe dimensionale, 2004

Numero di abitanti	Retribuzione dirigenziale media lorda annua
Meno di 15.000	€ 62,037
Tra 15.000 e 50.000	€ 68,711
Tra 50.000 e 100.000	€ 74,179
Tra 100.000 e 300.000	€ 76,703
Oltre 300.000	€ 81,214

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Anche limitando l'analisi ai soli capoluoghi di provincia, la retribuzione dirigenziale media mostra una sorprendente varianza attorno al valore medio (79,106 euro lordi annui).

La retribuzione fissa costituisce, in media, il 53.1% della retribuzione dirigenziale. Tale percentuale scende al 51.6% nel caso dei dirigenti dei capoluoghi di provincia; sale invece al 74% per i direttori generali.

La retribuzione di posizione incide mediamente per il 31.4%. Tale percentuale scende drasticamente nel caso dei direttori generali.

La retribuzione di risultato rappresenta, in media, il 7.4% della retribuzione dei dirigenti comunali (il 7.8% per i dirigenti a tempo indeterminato, il 6.2% per i dirigenti a tempo determinato ed il 5.6% per i direttori generali). Nei capoluoghi di provincia, si registra un'incidenza lievemente superiore (8%).

Aziende private – Politiche retributive

Nel corso degli ultimi cinque anni, l'evoluzione delle politiche retributive per la dirigenza privata è stata caratterizzata da un marcato trend di crescita della remunerazione variabile. Il 7° *Rapporto sulle Retribuzioni in Italia* pubblicato da OD&M³⁰ ha rilevato, tra il 2001 ed il 2005, un incremento delle componenti retributive incentivanti di quasi il 50% in termini nominali e del 40.2% al netto del tasso d'inflazione³¹.

³⁰ Il rapporto illustra i risultati di un'indagine retributiva condotta tra il 2001 ed il 2006 su dirigenti, quadri, impiegati ed operai dipendenti di grandi, medie e piccole imprese private. Lo studio si è basato sulla rilevazione di oltre 1.450.000 profili retributivi e fa riferimento ad un universo di oltre dieci milioni di persone.

³¹ Tra il 2001 ed il 2005, il tasso d'inflazione calcolato secondo l'indice NIC ISTAT è pari al 9,6%.

Tabella 5.28. Variazioni delle retribuzioni fissa e variabile dei *manager* privati italiani tra il 2001 ed il 2005.

	Δ RF	Δ RV	Δ RT
Δ 2001-2005	12.3%	49.8%	15.3%
Δ 2003-2005	9.7%	63.4%	13.6%
Δ 2003-2004	3.6%	17.9%	4.7%
Δ 2004-2005	5.8%	38.6%	8.5%

Fonte: ns. elaborazioni su dati OD&M (2006).

Nello stesso periodo, a fronte di un incremento nominale della retribuzione fissa di poco superiore al 12%, l'incidenza della quota variabile è cresciuta dall'8.1% al 10.5%.

Il *trend* di crescita delle componenti incentivanti mostra un'accelerazione: mentre tra il 2003 ed il 2004 la retribuzione media variabile è cresciuta di circa il 18%, nell'anno successivo l'incremento è stato di quasi il 40%. Nel biennio 2004-2005, in media, i dirigenti delle imprese private hanno beneficiato di una crescita della quota variabile di circa 3,816 euro, pari ad un incremento nominale del 63.4% rispetto al 2003.

Tabella 5.29. Retribuzioni medie dei dirigenti delle imprese private italiane: confronto 2001-2005.

2001				2005			
RT	RF	RV	RV / RT	RT	RF	RV	RV / RT
€ 81,346	€ 74,781	€ 6,565	8.1%	€ 93,829	€ 83,995	€ 9,834	10.5%

RT = retribuzione totale annua lorda media.

RF = retribuzione fissa annua lorda media.

RV = retribuzione variabile annua lorda media.

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Nel 2005, 9 manager su 10 hanno percepito qualche forma di remunerazione incentivante. In circa il 28% dei casi, si è trattato di premi collegati ad obiettivi aziendali o di gruppo. Circa il 24% dei dirigenti privati ha percepito incentivi correlati al

conseguimento di target individuali. 15 manager su 100 hanno beneficiato di bonus distribuiti a discrezione delle imprese, non esplicitamente collegati a sistemi di misurazione delle prestazioni.

Tabella 5.30. Diffusione delle forme retributive incentivanti per la dirigenza privata italiana, 2005.

Retribuzione variabile	% dirigenti
No	10
Sì	90
Di cui:	
Incentivo individuale collegato a obiettivi azienda/gruppo	28.3
Incentivo individuale collegato a obiettivi individuali	23.9
Bonus a discrezione dell'azienda	14.6
Incentivo individuale collegato a prestazione o competenze	13.3
Incentivo individuale collegato ad obiettivi di team/gruppo di lavoro	8.7
Distribuzione di utili aziendali	7.6
Premio in natura	2.5
Altro	1.1

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Tabella 5.31. Retribuzioni dei dirigenti italiani per settore e scostamenti rispetto alla media, 2005.

Settore	RALT (Euro)	% vs media
Servizi internet	109794	117%
Credito e assicurazioni	104950	112%
Comunicazione/spettacolo/sport	98607	105%
Commercio e turismo	96317	103%
Media generale	93829	100%
Industria e artigianato	93478	100%
Trasporti	90752	97%
Altri settori*	89579	95%
Società di servizi	87843	94%

*Per altri settori si intendono acquedotti, gas e affini, agricoltura, allevamento, ambiente, edilizia, studi professionali.

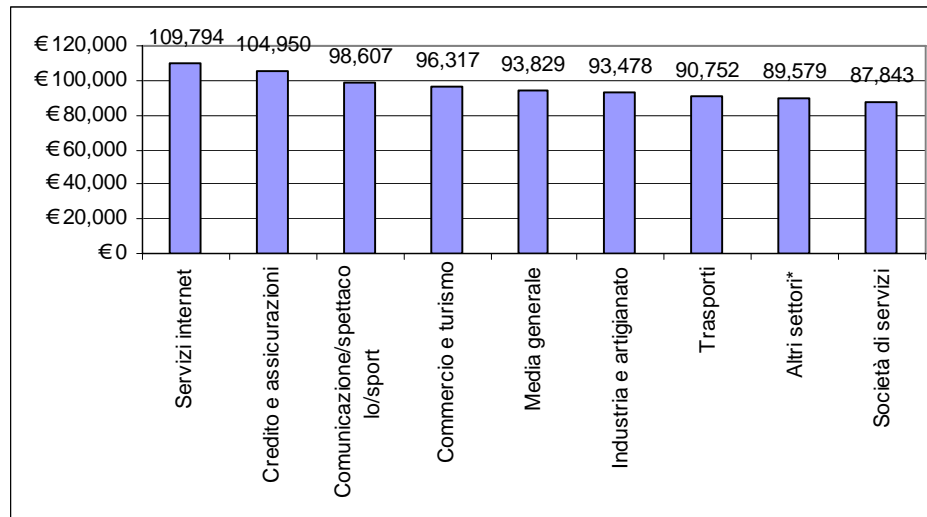
Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Disaggregando i valori medi, emerge una significativa disomogeneità retributiva correlata ai seguenti fattori.

- Settore di attività.
- Dimensione dell'impresa di appartenenza.

- Funzione aziendale.
- Collocazione geografica.
- Genere.
- Anzianità anagrafica e/o aziendale.

Figura 5.43. Retribuzioni medie dei *manager* privati italiani per settore, 2005.



Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

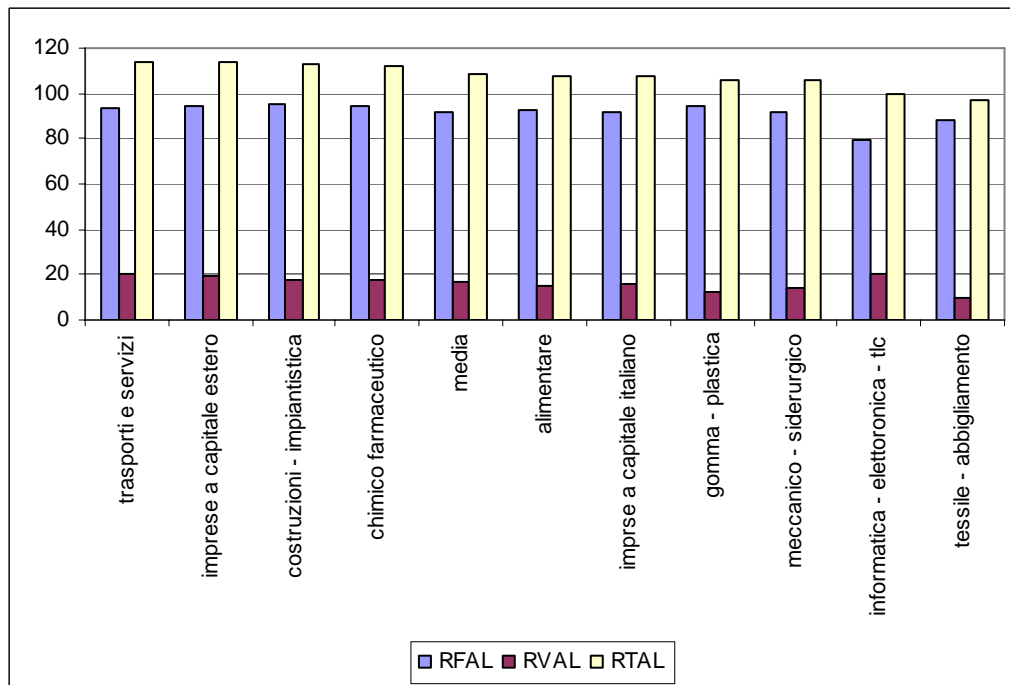
Tabella 5.32. Retribuzioni medie dei dirigenti delle piccole e medie imprese italiane per settore, 2005.

	RFAL (Euro/1000)	RVAL (Euro/1000)	RTAL (Euro/1000)
Trasporti e Servizi	93.8	20.1	113.9
Imprese a Capitale Estero	94.5	19.0	113.5
Costruzioni - Impiantistica	95.4	17.3	112.7
Chimico Farmaceutico	94.4	17.4	111.8
Media Generale	91.9	16.6	108.5
Alimentare	92.4	15.0	107.4
Imprese a Capitale Italiano	91.8	15.5	107.3
Gomma - Plastica	94.2	12.1	106.3
Meccanico - Siderurgico	91.6	14.4	106.0
Informatica-Tlc	79.4	20.5	99.9
Tessile - Abbigliamento	88.0	9.3	97.3

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

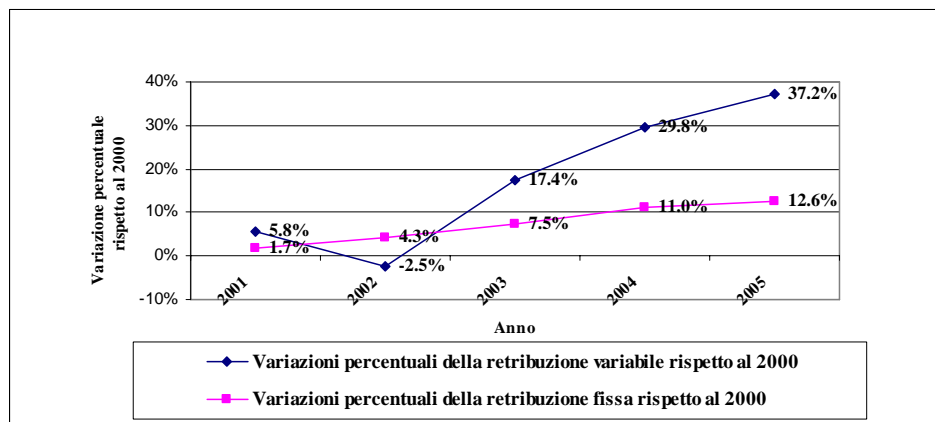
I *dati settoriali* evidenziano ampi differenziali: il range delle retribuzioni totali medie è compreso tra gli 87,843 Euro mediamente percepiti nel 2005 dai *manager* delle società di servizi ed i 109,794 Euro dei dirigenti del comparto Internet.

Figura 5.44. Composizione della retribuzione della dirigenza delle piccole e medie imprese italiane per settore (valori in migliaia di Euro).



Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Figura 5.45. Variazioni percentuali delle retribuzioni fissa e variabile dei dirigenti delle piccole e medie imprese italiane tra il 2000 ed il 2005.



Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Se, a livello aggregato, il compenso annuo dei dirigenti di banche ed assicurazioni mostra uno scostamento favorevole rispetto alla media di circa il 12%, nel 2005 il comparto finanziario ha segnato il peggior trend annuale (+1%) ed uno dei peggiori trend quinquennali. I dati relativi alle piccole e medie imprese confermano l'esistenza di ampi differenziali settoriali. Rispetto al rapporto OD&M, i dati Federmanager mostrano sostanziali differenze nei valori settoriali, riconducibili ai criteri di aggregazione dei dati ed alla differente scala di attività.

Ancor più che al settore di attività, i differenziali retributivi risultano significativamente correlati alla *dimensione d'impresa*. Rispetto a questo fattore, la quotazione sembra un indicatore sufficientemente affidabile per tracciare il confine naturale tra la galassia delle piccole e medie aziende ed il segmento della grande impresa. In corrispondenza di questo scalino dimensionale, le regole del gioco cambiano radicalmente: si registra una significativa discontinuità sia nell'ammontare dei compensi, sia nel livello di sofisticazione dei sistemi retributivi. Uno studio condotto da *Tàxis Careers & Rewards* sulle politiche retributive per il *top management*³² di 287 società quotate alla Borsa valori di Milano ha rilevato un compenso mediano annuo degli amministratori delegati di 673,000 Euro, un valore medio di 1.4 milioni di Euro ed una collocazione del 98° percentile oltre i 7 milioni di Euro; per i direttori generali la collocazione del 98° percentile si attesta attorno ai 2 milioni di Euro annui. In questo segmento, una voce significativa del total *rewarding* è rappresentata dalle stock option, la cui incidenza è peraltro limitata al 27% delle imprese del campione.

³² Presidente, Vice-Presidente, Amministratore Delegato e Direttore Generale.

Tabella 5.33. Retribuzioni medie dei *manager* privati italiani per dimensione aziendale, 2005.

	RVAL (Euro/1000)	RFAL (Euro/1000)	RTAL (Euro/1000)
Meno di 100 dipendenti	17.8	86.8	104.6
101-250 dipendenti	17.3	93.4	110.7
251-500 dipendenti	13.6	90.0	103.6
> 500 dipendenti	18.6	97.8	116.4
Medie Totali	16.6	91.9	108.5

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Tabella 5.34. Variazione del salario reale dei *manager* privati italiani tra il 2001 ed il 2005 al netto dell'indice NIC ISTAT (9.6%) per categoria dimensionale.

	Grandi Imprese	Medie Imprese	Piccole Imprese
Variazione reale della retribuzione dirigenziale tra il 2001 ed il 2005.	-3.7%	5.0%	10.5%

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Tabella 5.35. Retribuzioni dirigenziali per posizione funzionale nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

	RFAL (Euro/1000)	RVAL (Euro/1000)	RTAL (Euro/1000)
Direzione Generale	160.70	35.20	195.90
Direzione Commerciale	102.30	19.80	122.10
Direzione Tecnica	101.00	16.60	117.60
Direzione Amministrativa	91.50	15.60	107.10
Personale / Sviluppo RU	85.10	13.50	98.60
Ricerca & Sviluppo	82.60	14.20	96.80
Marketing	83.00	13.50	96.50
Area/Product Manager	77.60	18.90	96.50
Responsabile Acquisti	83.70	10.80	94.50
Responsabile Stabilimento	81.70	10.90	92.60
Vendite	78.10	13.30	91.40
Logistica & Sicurezza	81.40	9.90	91.30
Sistemi Informativi	76.40	13.80	90.20
Produzione/Progettazione	75.10	10.70	85.80
Qualità/Assistenza Clienti	72.60	8.30	80.90
Contabilità Generale	69.90	10.90	80.80
Controllo di Gestione	73.30	7.00	80.30
Medie Totali	91.93	16.60	108.54

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

In relazione alle *posizioni funzionali*, le retribuzioni dirigenziali oscillano tra gli 80,300 Euro lordi mediamente percepiti dai responsabili del controllo di gestione ed i quasi 200,000 Euro dei titolari delle posizioni di vertice.

La collocazione geografica è correlata sia al valore delle retribuzioni, sia al loro andamento.

Tabella 5.36. Incrementi delle retribuzioni dei dirigenti privati italiani per area geografica tra il 2001 ed il 2005 al netto dell'inflazione.

Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
6.1%	5.3%	4.1%	15.8%

Fonte: ns. elaborazioni su dati OD&M (2006).

Tabella 5.37. Retribuzioni dirigenziali per area geografica nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

		RFAL (Euro/1000)	RVAL (Euro/1000)	RTAL (Euro/1000)
NORD	Piemonte	86.0	17.5	103.5
	Lombardia	92.4	16.6	109.0
	Veneto	92.9	11.7	104.6
	Emilia-Romagna	95.9	14.5	110.4
NORD		92.2	16.1	108.3
CENTRO		92.9	19.2	112.1
SUD		79.6	11.5	91.1
	Medie Totali	91.9	16.6	108.5

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Tabella 5.38. Retribuzioni dirigenziali (in Euro) per area geografica nelle imprese italiane, 2005.

Area territoriale	2003	2004	2005
Nord-Est	79676	84880	86563
Nord-Ovest	78984	83074	88014
Centro	79097	84776	86850
Sud	76228	80945	82319
Milano	88142	91033	96396
Roma	82822	85344	93267

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Un significativo differenziale retributivo è correlato al *genere*. Nel 2005, i dirigenti di sesso femminile hanno guadagnato, in media, l'8.6% in meno dei colleghi uomini. Tale divario risulta in crescita rispetto al 2001, quando le donne manager guadagnavano, in media, il 7.6% in meno.

Tabella 5.39. Retribuzioni dirigenziali per genere nelle imprese italiane, 2001 e 2005.

Retribuzione Totale (Euro)			
Uomini		Donne	
Nel 2001	Nel 2005	Nel 2001	Nel 2005
81,841	94,613	75,654	86,474

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Nel caso delle piccole e medie imprese, il differenziale retributivo correlato al genere è di quasi 10 punti percentuali superiore rispetto al valore generale rilevato dalla ricerca OD&M. L'Indagine Federmanager ha riscontrato che, in media, i dirigenti di sesso femminile nel 2005 hanno guadagnato il 18% in meno dei colleghi uomini. Tale è di oltre due punti superiore per le posizioni apicali.

Tabella 5.40. Svantaggio retributivo medio dei dirigenti di sesso femminile rispetto ai colleghi uomini per posizione funzionale nelle piccole e medie imprese italiane, 2005.

	Δ % RFAL	Δ % RVAL	Δ % RTAL
Direzione Generale	-21.97	-14.99	-20.7
Amministrazione	-15.63	-14.37	-15.46
Commerciale	-7.40	4.35	-5.49
Tecnica	-12.91	-8.21	-12.33
Sistemi Informativi	-12.12	-28.14	-14.57
Area Risorse Umane	-13.04	-44.85	-17.63
Medie Totali	-17.12	-23.03	-18.03

Fonte: ns. elaborazioni su dati Federmanager (2005).

Di seguito, si riportano i dati retributivi del campione di piccole e medie imprese italiane analizzato. Sia per la retribuzione lorda complessiva, sia per l'incidenza delle componenti collegate alla *performance*, si utilizzano due valori: la media campionaria totale e la media campionaria depurata dai dati relativi ai direttori generali. Il secondo dato è più robusto alla presenza di *outlier*.

Tabella 5.41. Retribuzione media lorda totale dei dirigenti* di un campione di piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample mean</i> $\bar{\mu}_{PMI}$	<i>std. dev.</i> <i>s</i>	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	108,500	9,684	344.98

*Inclusi i direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Tabella 5.42. Retribuzione media lorda totale dei dirigenti* di un campione di piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample mean</i> $\bar{\mu}_{PMI}$	<i>std. dev.</i> <i>s</i>	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	101,811	8,978	319.83

**Esclusi i direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

Tabella 5.43. Incidenza della retribuzione di risultato per i dirigenti* di un campione piccole e medie imprese italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample proportion</i> $\bar{\pi}_{PMI}$	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
788	15.3%	0.0128

*Inclusi i direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni dati Federmanager (2005).

In assenza dello *standard error* relativo al campione OD&M, si riportano i soli dati relativi all'incidenza della retribuzione di risultato.

Tabella 5.44. Incidenza della retribuzione di risultato per un campione di dirigenti di imprese private italiane, 2005.

<i>n. oss.</i>	<i>sample proportion</i> $\bar{\pi}_{PMI}$	<i>est. std. error</i> <i>SE</i>
1450000	10.5%	0.0003

Fonte: ns. elaborazioni dati OD&M (2006).

Confronto tra le politiche retributive per la dirigenza in diverse tipologie di organizzazioni.

Prima di confrontare le retribuzioni lorde medie nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica dei valori relativi alle piccole e medie imprese ed alle imprese private in generale. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo del valore medio relativo all'intera popolazione, sia per il settore privato abbiamo valori campionari. Poiché la *standard deviation* per il campione OD&M non è disponibile, non è possibile valutare la significatività statistica della differenza tra la media campionaria relativa alle imprese private ed i valori relativi alle altre tipologie di organizzazioni. Nonostante la retribuzione lorda media del campione OD&M sia inclusa nelle tabelle e figure riepilogative, occorre dunque tenere a mente la natura statistica.

Di seguito, si procede alla costruzione di opportuni intervalli di confidenza per la media campionaria. Tale procedura è necessaria per valutare la significatività statistica della differenza tra la media stimata per le piccole e medie imprese ed i valori registrati per le altre categorie di organizzazioni.

Visto l'elevato numero di osservazioni, il *t-stat* ha una distribuzione prossima alla normale *standard z*. Indicando con a_i lo *span of control* medio per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni,

$$t - stat = \frac{\bar{\mu}_{PMI} - a_i}{SE} \sim t_{787} \approx z$$

Dai valori riportati nelle tabelle 4dd, si ricavano i seguenti intervalli di confidenza (CI) al 99% per le retribuzioni lorde dei dirigenti delle piccole e medie imprese.

$$99\% \text{ CI} = 108500 \pm 344.98 * 2.58 = (107610, 109390)$$

$$99\% \text{ CI} = 101811 \pm 319.83 * 2.58 = (100986, 102636)$$

Per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che la retribuzione lorda media dei dirigenti non differisce da quella relativa alle piccole e medie imprese.

Tabella 5.45. Retribuzione annua lorda (RAL) media dei dirigenti di diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.

Tipologia di organizzazione	RAL media dei dirigenti
Comuni	€ 73,866
Province	€ 80,592
EETT	€ 81,081
Regioni	€ 86,199
Ministeri	€ 87,248
Imprese*	€ 93,829
PMI**	€ 108,500

* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

Tabella 5.46. Retribuzione annua lorda (RAL) media dei dirigenti di diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.

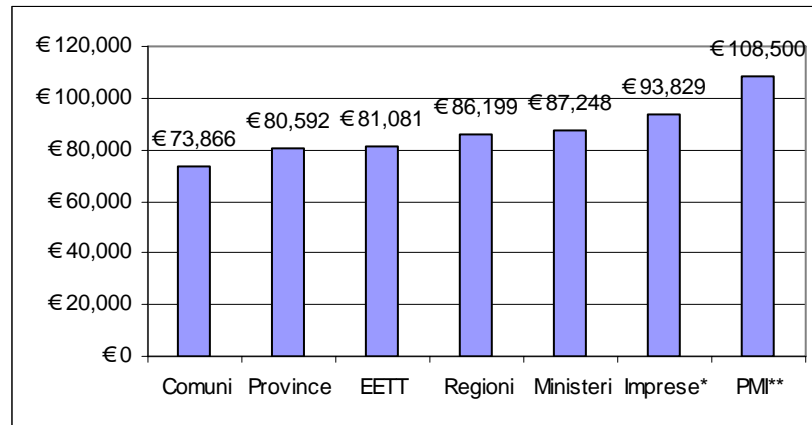
Tipologia di organizzazione	RAL media dei dirigenti
Comuni	€ 73,866
Province	€ 80,592
EETT	€ 81,081
Regioni	€ 86,199
Ministeri	€ 87,248
Imprese*	€ 93,829
PMI**	€ 101,811

* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio non considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

Figura 5.46. Retribuzione annua lorda (RAL) media dei dirigenti di diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.

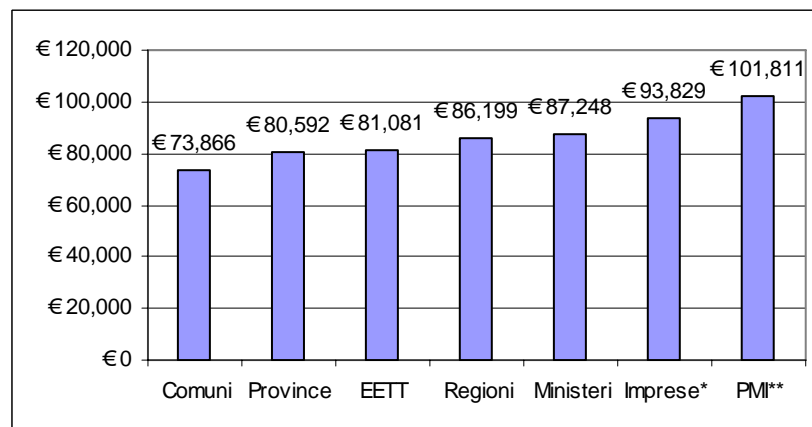


* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

Figura 5.47. Retribuzione annua lorda (RAL) media dei dirigenti di diverse categorie di organizzazioni italiane, 2005.



* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

I differenziali retributivi infra-settoriali sono più interessanti di quelli inter-settoriali. Mentre i dirigenti ministeriali guadagnano, in media, solo il 7% in meno dei *manager* privati, il differenziale tra ministeri e comuni è di oltre tredicimila euro lordi. Anche all'interno del settore privato si registra uno scalino tra il valore medio aggregato e la retribuzione dei manager delle piccole e medie imprese. Anche escludendo le

retribuzioni dei direttori generali, i dirigenti delle piccole e medie imprese guadagnano circa ottomila euro lordi in più della media di settore.

Prima di confrontare l'incidenza della retribuzione di risultato nelle diverse tipologie di organizzazioni, occorre considerare la natura statistica dei valori relativi alle piccole e medie imprese ed alle imprese private in generale. Mentre per le altre categorie di organizzazioni disponiamo della proporzione relativa all'intera popolazione, per il settore privato abbiamo valori campionari. Dai valori riportati nelle tabelle 5.36., 5.37, 5.38. e 5.39., si ricavano i seguenti intervalli di confidenza (CI) al 99%, rispettivamente per le piccole e medie imprese e le imprese private in generale.

$$99\% \text{ CI} = 15.3\% \pm .0128 * 2.58 = (12.8\%, 17.8\%)$$

$$99\% \text{ CI} = 10.5\% \pm .0003 * 2.58 = (10.45\%, 10.55\%)$$

Per ciascuna delle altre categorie di organizzazioni, possiamo rifiutare con una significatività dello 0.01 l'ipotesi nulla che l'incidenza della retribuzione di risultato non differisce da quella relativa alle imprese private.

Tabella 5.47. Incidenza della retribuzione di risultato in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2005.

Tipologia di organizzazione	Incidenza della retribuzione di risultato
Ministeri	5.0%
EETT	7.4%
Comuni	7.4%
Province	8.5%
Regioni	9.7%
Imprese private*	10.5%
PMI**	15.3%

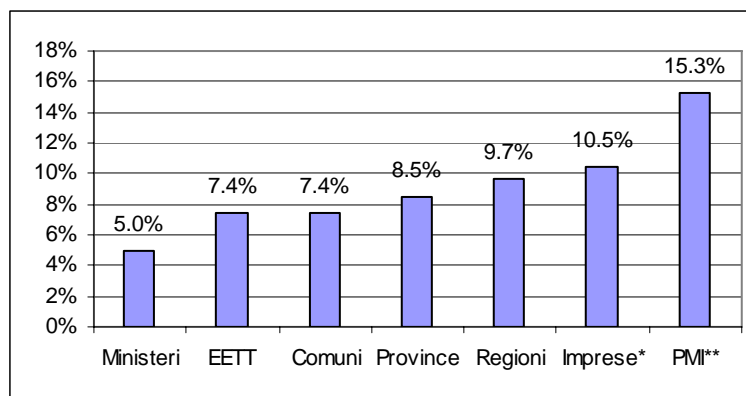
* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

Come per le retribuzioni lorde complessive, anche nel caso dell'incidenza delle componenti variabili i differenziali infra-settoriali sono più interessanti di quelli inter-settoriali. Mentre per i dirigenti regionali la retribuzione accessoria variabile pesa, in media, poco meno di quella dei *manager* privati, il differenziale tra regioni e ministeri è quasi cinque punti percentuali. Anche all'interno del settore privato si registra uno scalino significativo tra valore aggregato e dato relativo alle piccole e medie imprese. Anche escludendo le retribuzioni dei direttori generali, per i dirigenti delle piccole e medie imprese i premi pesano quasi cinque punti percentuali in più rispetto alla media di settore.

Figura 5.48. Incidenza della retribuzione di risultato in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2005.



* Standard deviation non disponibile.

** Il valore medio considera la retribuzione dei direttori generali.

Fonte: ns. elaborazioni

Tabella 5.48. Caratteristiche della dirigenza in diverse tipologie di organizzazioni italiane, 2005.

	Ministeri	Regioni	Province	Comuni	Enti Territoriali (cons.)	PMI	Banche	Imprese (cons.)
Dirigenti ogni 100 dipendenti	2.1	7.7	3.2	2.1	3.5	3.1	2.1	nd
<i>Span of control</i>	48	13	31	48	29	32	48	nd
Presenza femminile	31%	27%	23%	27%	28%	6%	7%	nd
Percentuale laureati	87%	78%	92%	92%	87%	55%	nd	nd
Età media	54.2	53.8	51.4	50.7	52.4	48.8	49.4	nd
Seniority	23.7	23.6	17.7	18.0	20.8	12.8	nd	nd
Retribuzione media annua lorda	€ 87,248	€ 86,199	€ 80,592	€ 73,866	€ 81,081	€ 101,811	nd	€ 93,829
Incidenza retribuzione di risultato	5%	10%	9%	7%	7%	15%	11%	nd

Fonte: ns. elaborazioni

Conclusioni

Gli interventi di riforma della dirigenza pubblica italiana hanno seguito due direttrici. Da un lato, le innovazioni normative degli ultimi quindici anni hanno ampliato l'autonomia gestionale dei dirigenti. “*Let managers manage*” è lo *slogan* che ha ispirato questa prima linea d'azione (Osborne e Gaebler, 1993). Il filone del *liberation management* ne è stato il riferimento teorico primario (Pollitt e Bouckaert, 2004). Lungo una seconda direttrice, le riforme hanno perseguito una riqualificazione in senso manageriale dei profili dirigenziali pubblici. Ad ispirare il Legislatore, un nuovo prototipo di *civil servant*, al tempo stesso più *accountable* ed *entrepreneurial* rispetto al passato (Osborne e Gaebler, 1993). Interventi specifici sui sistemi di gestione del personale si sono innestati su un più ampio processo di revisione dei sistemi operativi in uso nelle organizzazioni pubbliche. Con l'iniezione di nuovi principi e pratiche manageriali, si è tentato di supportare percorsi di generazione di competenze più evolute, incentivare un più diffuso orientamento alla *performance* e rendere i *manager* pubblici più *accountable*.

Ho dedicato il primo capitolo della tesi ad una *review* della letteratura sulle riforme delle burocrazie pubbliche occidentali degli ultimi trenta anni. Nonostante l'ampia convergenza interdisciplinare nell'individuare la managerializzazione dei *civil servant* quale tratto dominante delle riforme, la comparazione tra profili pubblici ed omologhi privati rappresenta tuttora un'area di studio non presidiata in modo sistematico,

né in Italia, né in ambito internazionale. Proprio questo *gap* nella letteratura ha stimolato il mio interrogativo di ricerca.

Il secondo, il terzo ed il quarto capitolo analizzano dettagliatamente gli interventi di riforma della dirigenza degli enti territoriali italiani. L'analisi, inoltre, tenta di posizionare il caso italiano rispetto alle esperienze degli altri paesi membri dell'OECD. Questa sezione della tesi si concentra, dapprima, sulla dirigenza ministeriale. Ricostruisco poi – per differenza – i cambiamenti a livello regionale e locale. La Tabella 3.1 (cfr. *supra*) sintetizza, per comparto, gli interventi degli ultimi trenta anni. A partire da questo quadro d'insieme, individuo alcuni principi comuni ai sotto-processi di riforma che hanno investito i diversi livelli territoriali. Al fine di tracciare le traiettorie strutturali delle riforme ed evidenziarne i momenti di snodo, tento di ricomporre tali sotto-processi sia longitudinalmente, sia trasversalmente ai comparti. Sotto il profilo istituzionale, la privatizzazione emerge quale principio-guida dominante, del quale l'aziendalizzazione rappresenta la traduzione economico-gestionale. La managerializzazione della dirigenza pubblica – convenzionalmente intesa quale avvicinamento a pratiche e profili privati – costituisce la realizzazione a livello di organismo personale del più generale processo di aziendalizzazione.

Ho dedicato il quinto capitolo della tesi alla valutazione del grado di convergenza della dirigenza pubblica rispetto al *management* privato. La comparazione si articola rispetto ad un *set* di variabili che ho derivato dall'operazionalizzazione del concetto di managerializzazione (o managerialità). L'analisi si limita agli aspetti formali. Questo capitolo ricostruisce i profili dei dirigenti degli enti territoriali, da un lato, e dei *manager* privati italiani, dall'altro. Segue un'analisi comparata di tali profili formali rispetto ad un

set di indicatori ricavati dalla letteratura: *span of control*, retribuzione, formazione, *seniority* aziendale e caratteristiche anagrafiche. Per la ricostruzione dei profili pubblici, considero la dirigenza dei quattro livelli territoriali: ministeri, regioni, province e comuni. Questa parte dell'analisi si fonda principalmente su dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), aggiornati al 31 dicembre 2004. Utilizzo, inoltre, alcune elaborazioni prodotte dall'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche (OCAP) della Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi nell'ambito della ricerca *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana* (2007). La mia tesi costituisce una ramificazione di tale studio. La ricostruzione dei profili manageriali privati si basa su tre distinti *data set*. A fronte dell'impossibilità di individuare – almeno per alcune delle variabili – un *identikit* rappresentativo dell'intero *management* privato, ho ritenuto opportuno procedere anche a comparazioni puntuali dei profili dirigenziali pubblici con sottoprofili privati settoriali o relativi a segmenti industriali significativi. Nei casi in cui i dati di sintesi relativi all'intero *management* privato non sono disponibili – o non consistenti sotto il profilo metodologico – considero il segmento delle piccole e medie imprese ed il settore bancario. Sia ragioni di significatività, sia vincoli di accessibilità ai dati hanno suggerito questa scelta. Per le piccole e medie imprese, faccio riferimento al *data set* Federmanager relativo al 2005. Per la dirigenza bancaria, considero i dati dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) aggiornati allo stesso anno. Per i dati di sintesi relativi all'intero settore privato, faccio principalmente riferimento ad un *data set* curato dalla *Organization Design & Management (OD&M)*. Per ragioni di omogeneità tipologica e consistenza metodologica con i criteri di costruzione dei *data set*, nel corso dell'analisi mantengo perlopiù distinti

sottoprofili pubblici e privati. Solo dove possibile, utilizzando opportuni criteri di aggregazione, ricavo indicatori più sintetici. Il confronto tra gli indici di *span of control* dirigenziale evidenzia alcune significative differenze sia intra-, sia infra-settoriali. Il *range* oscilla da un valore medio di 13 dipendenti per dirigente nelle regioni a statuto ordinario, ad un *ratio* medio di oltre 48 nelle banche. Le categorie di organizzazioni osservate si posizionano in tre fasce. Banche, ministeri e comuni rientrano nel gruppo di aziende con carichi dirigenziali medi più elevati. Per queste tipologie di organizzazioni, lo *span of control* medio si attesta tra 47.6 e 48.1 dipendenti per dirigente. Uno scalino separa questo primo gruppo da piccole e medie imprese e province. Queste fanno registrare, rispettivamente, uno *span of control* medio di 32 e 31.3. Si posiziona in questa fascia intermedia anche il consolidato degli enti territoriali. A deprimere il valore medio relativo all'intera dirigenza pubblica sono le regioni, dove l'incidenza delle posizioni dirigenziali sugli organici è del 7.7%. La disomogeneità tra le combinazioni economiche delle diverse categorie di aziende qui considerate impone una notevole cautela nell'interpretazione di questi risultati. Tra le variabili osservate, infatti, l'indice di *span of control* è probabilmente la più sensibile alla missione istituzionale. Tuttavia, alcune delle differenze emerse dall'analisi risultano controintuitive e non apparentemente riconducibili alle sole caratteristiche istituzionali. Nelle sei categorie di organizzazioni considerate, l'età media dei dirigenti oscilla da 48.8 anni, nelle piccole e medie imprese, a 54.2 anni, nei ministeri. Le due sottocategorie private – piccole e medie imprese e banche – fanno registrare i valori più bassi. La *seniority* aziendale media dei dirigenti di comuni e province si attesta su valori intermedi. In media, i dirigenti di ministeri e regioni hanno una *seniority* aziendale quasi doppia rispetto ai *manager* delle piccole e medie imprese.

Rispetto a questa dimensione, oltre ad evidenti differenze inter-settoriali, emergono interessanti scostamenti tra i diversi livelli di governo. Per quanto riguarda la composizione di genere, le differenze inter-settoriali prevalgono nettamente rispetto a quelle intra-settoriali. Mentre sono di sesso femminile, rispettivamente, solo il 5.6% ed il 7.4% dei dirigenti di piccole e medie imprese e banche, a tutti i livelli di governo tale percentuale supera ampiamente il 20%, fino a toccare il 31% nei ministeri. Questa sproporzione è riconducibile sia a radicali differenze nelle modalità accesso, sia a fenomeni di *self-selection*. Si registra uno scalino di 32 punti percentuali tra la proporzione di *manager* delle piccole e medie imprese italiane in possesso di un titolo di laurea e la percentuale di dirigenti laureati negli enti territoriali. Anche comparando piccole e medie imprese e regioni – le organizzazioni pubbliche con la più bassa percentuale di dirigenti laureati – la differenza rimane di ben 23 punti percentuali. Questo *gap* è in larga parte riconducibile alla normativa concorsuale che, salvo residuali eccezioni, indica il diploma di laurea quale requisito per l'accesso alla dirigenza pubblica. I differenziali retributivi intra-settoriali sono, in alcuni casi, più significativi di quelli inter-settoriali. Mentre i dirigenti ministeriali guadagnano, in media, solo il 7% in meno dei *manager* privati, il differenziale tra ministeri e comuni è di oltre tredicimila euro lordi l'anno. Anche all'interno del settore privato si registra uno scalino tra il valore medio aggregato e la retribuzione dei *manager* delle piccole e medie imprese. Pur considerando il dato più robusto che esclude le retribuzioni dei direttori generali, i dirigenti delle piccole e medie imprese guadagnano circa ottomila euro lordi in più della media di settore. Come per le retribuzioni lorde complessive, anche nel caso delle componenti variabili i differenziali infra-settoriali sono più interessanti di quelli inter-settoriali.

Mentre per i dirigenti regionali, in media, la retribuzione accessoria variabile pesa poco meno di quella dei *manager* privati, il differenziale tra regioni e ministeri è di quasi cinque punti percentuali. Anche all'interno del settore privato si registra uno scalino significativo tra valore aggregato e dato relativo alle sole piccole e medie imprese. Escludendo le retribuzioni dei direttori generali, per i dirigenti delle piccole e medie imprese i premi pesano quasi cinque punti percentuali in più rispetto alla media di settore.

L'analisi comparata dei profili formali dei dirigenti in forza alle organizzazioni analizzate evidenzia ampie differenze sia intra-, sia infra- settoriali. Per alcune delle dimensioni osservate – ad esempio, formazione, *seniority* aziendale, caratteristiche di genere – la natura istituzionale, pubblica o privata, rappresenta la principale determinante. Per altre variabili – ad esempio, retribuzioni e *span of control* – il settore di appartenenza non risulta cruciale. Altre dimensioni sembrano giocare un ruolo più rilevante. Questi risultati suggeriscono ulteriori ricerche sulla relazione tra profili manageriali formali e variabilità infra-settoriale di tali caratteristiche organizzative.

Bibliografia

- Airoidi, G., Brunetti, G., and Coda, V. 2005. *Corso di Economia Aziendale*. Bologna: Il Mulino
- Anessi Pessina, E. 2000. *La Contabilità delle Aziende Pubbliche*. Milano: Egea.
- Anessi Pessina, E. 2002. *Principles of Public Management*. Milano: Egea.
- Anessi Pessina, E., and I. Steccolini. 2005. "Evolutions and limits of NPM-inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments". *Journal of Public Budgeting and Finance* 25(2).
- Aucoin, P. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Canada: Institute for Research in Public Policy.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Basilica, F. 2005. "La disciplina della dirigenza come leva del cambiamento" in F. Carinci, and S. Mainardi, eds. *La Dirigenza delle pubbliche Amministrazioni. Dal Modello Unico Ministeriale ai Modelli Caratterizzanti le Diverse Amministrazioni*. Milano: Giuffrè.
- Blinder, A.S. 1990. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Blum, J., and N. Manning. 2007. *Public Management Reforms in the OECD*. Paris: OECD (draft).
- Borgonovi, E. 1988. "Management, Riforma Istituzionale e della Pubblica Amministrazione". *Economia & Management* 1.
- Borgonovi, E. 2000. *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*. Milano: Egea.
- Bossaert, D., D. Christoph, K. Nomden, and R. Polet. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen*. European Institute of Public Administration.
- Braybrookdea, V. 1964. "The Mystery of Executive Success Re-examined". *Administrative Science Quarterly* 8: 533-560.

- Brusati, L. 1995. "Public and Private Management Cultures: Integration or Disintegration?" in Nigh, D., and D. Collins, eds. *From Business and Society to Businesses in Societies*. Madison, WI: Omni Press.
- Caperchione E., and F. Pezzani. 2000. *Responsabilità e Trasparenza nella Gestione dell'Ente Locale*. Milano: Egea.
- Carroll, J. 1996. "Editor's Introduction to Reinventing Public Administration". *Public Administration Review* 56(3): 245-247.
- Colclough, C. 1997. "Theories, Policies and Outcomes" in C. Colclough, ed. *Public-Sector Pay and Adjustment: Lessons from Five Countries*. London: Routledge.
- Crozier, M. 1963. *Il fenomeno burocratico*. Milano: Etas.
- Del Vecchio, M. *Dirigere e Governare le Amministrazioni Pubbliche. Economicità, Controllo e Valutazione dei Risultati*. Milano: Egea.
- Dente, B. 1995. *In un Diverso Stato. Come Rifare la Pubblica Amministrazione Italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Fattore, G. 2005. *Metodi di ricerca in economia aziendale*. Milano: Egea.
- Fayol, H. 1950. *Administration Industrielle et Générale*. Paris: Dunods.
- Ferlie, E. 2002. "Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector", in A.M. Pettigrew, H. Thompson, and R. Whittington, eds. *Handbook of Strategy and Management*. London: Sage.
- Ferlie, E., L. Ashburner., L. Fitzgerald, and A. Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Forbes, M., and L.E. Lynn. 2005. "How Does Public Management Set Government Performance? Findings From International Reforms". *Journal of Public Administration Research and Theory* 35.
- Galbraith, J.R. 1977. *Organizational design*. New York: Addison Wesley.
- Garlatti, A., and F. Pezzani. 2000. *I Sistemi di Programmazione e Controllo negli Enti Locali*. Milano: ETAS.

- Gore, A. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C.: National Performance Review.
- Gouldner, A.W. 1954. *Pattern of Industrial Democracy*. New York: The Free Press.
- Grandori, A. 1995. *L'Organizzazione delle Attività Economiche*. Bologna: Il Mulino.
- Hede, A. 1991. "Managerial Reform and Performance: The Case of the Victorian SES". *Australian Journal of Public Administration* 50(4).
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, C. 1995a. "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm". *Public Policy and Administration* 10(2): 104-117.
- Hood, C. 1995b. "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society* 20(213): 93-109.
- Hood, C. 1995c. "Deprivileging the Higher Service" in J. Pierre, ed. *Comparative Public Administration*. Aldershot, England: Edmund Elgar Publishing.
- Hughes, O.E. 1998. *Public Management & Administration*. London: Palgrave MacMillian.
- Ingraham, P., and D. Rosenbloom. 1993. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Ingraham, P.W. 1997. "Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform". *Public Administration Review* 57(4): 325-331.
- Jensen, M.C., and K.J. Murphy. 1990. "Performance Pay and Top-Management Incentives". *Journal of Political Economy* 98(2): 225-64.
- Kaufman, D., A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton. 1999. "Aggregating Governance Indicators". World Bank Policy Research Working Paper N. 2195. Washington, D.C.: World Bank.
- Kessler, I. 1999. "Report from Workshop 2: The public sector" from the Conference on employee financial participation, Dublin, 22 October.
- Kettl, D. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446-462.

- Kettl, D.F., and J.J. Di Iulio. 1995. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, DC: Brookings.
- Kettl, D.F., P. Ingraham, R. Sanders, and C. Horner. 1996. *Civil Service Reform: Building a Government That Works*. Washington, DC: Brookings.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny. 1999. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 222-279.
- Lau, A.W., and C.M. Pavett. 1980. "The Nature of Managerial Work: A Comparison of Public- and Private-Sector Managers". *Group Organization Management* 5(4): 453-466. London: Sage.
- Lega, F., and D. Cristofoli. 2005. *Strategic Management of Public Sector Organizations*. McGraw-Hill.
- Light, P.C. 1997. *The Tides of Reform: Making Government Work Press, 1945-1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijffler, E. 1997. *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Implementation in Germany, Great Britain, and the United States*. Speyer, Germany: Forschungsinstitut Fur Offentliche Verwaltung.
- Longo, F. 2005. *Governance dei Network di Pubblico Interesse*. Milano: Egea.
- Lynn, L.E. Jr. 1996a. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Lynn, L.E. Jr. 1996b. "The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View". *International Public Management Journal* 1: 1.
- Lynn, L.E. Jr. 1997. "Public Management and Government Performance: A Consideration of Theory and Evidence". Working Paper 97-4, The Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies, The University of Chicago.
- Lynn, L.E. Jr. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy". *Public Administration Review* 58(3): 231-237.
- Lynn, N.B., and R.E. Vaden. 1979. "Bureaucratic Response to Civil Service Reform". *Public Administration Review* 52(6): 535-7.
- Marsden, D., and R. Richardson. 1994. "Performing for pay? The effects of 'merit pay' on motivation in a public service". *British Journal of Industrial Relations* 32: 243-261.

- Meneguzzo, M. 1999. *Managerialità, Innovazione e Governance. La PA verso il 2000*. Roma: Aracne.
- Merloni, F. 2006. *Dirigenza Pubblica e Amministrazione Imparziale*. Bologna: Il Mulino.
- Merton, R.K. 1959. *Teoria e struttura sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Mintzberg, H. 1971. "Managerial work: analysis from observation". *Management Science* 18(2): B97-B110.
- Mintzberg, H. 1973. *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. 1975. "The Manager's Job: Folklore and Fact". *Harvard Business Review* 53: 49-61.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Moe, T. 1984. "The New Economics of Organizations". *American Journal of Political Science* 28: 739-777.
- Moore, M. 1983. *A Conception of Public Management*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government.
- Murlis, H. 1993. "Reward Management Strategies" in *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- Normann, R. 1985. *La gestione strategica dei servizi*. Milano: Etas.
- OCAP SDA Bocconi. 2007. *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*. Milano: Egea.
- OECD. 1994. "Senior Civil Service Pay: A Study of Eleven OECD Countries 1980-1991". *Occasional Papers on Public Management No. 4*. Paris: OECD/PUMA.
- OECD. 1996. *Pay Reform in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- OECD. 1997. "Trends in Public Sector Pay: A Study of Nine OECD Countries 1985-1990". *Occasional Papers on Public Management No. 1*. Paris: OECD/PUMA.
- OECD. 1998. *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impacts*. Paris: OECD/PUMA

- OECD. 1999. *Structure of the Civil Service Employment in Seven Oecd Countries*. Paris: OECD/PUMA
- OECD. 2001. *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*. Paris: OECD/PUMA
- OECD. 2003. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in Oecd Member Countries*. Paris: OECD/PUMA
- Osborne, D., and P. Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, D., and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, D., and T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government*, New York, NY: Addison-Wesley.
- Overman, E.S. 1984. “Review: Public Management: What's New and Different?” *Public Administration Review* 44(3): 275-278.
- Perry J.L., and H.G. Rainey. 1988. “The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy”. *Academy of Management Review* 13.
- Perry, J.L. 1991. “Linking Pay to Performance: The Controversy Continues” in C. Ban, and N. M. Riccucci, eds. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. New York: Longman.
- Peters, B.G. 1978. *The Politics of Bureaucracy*. London: Longmans.
- Peters, B.G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. London: Longmans.
- Peters, B.G., and J. Pierre. 2001. *Politicians and Bureaucrats in an Era of Reform*. London: Routledge.
- Pettigrew, A. 1992. “The character and significance of strategy process research”. *Strategic Management Journal* 13.
- Pezzani, F. 1998. “Sistemi Istituzionali e Sistemi di Mercato.” *Economia & Management* 5.
- Pollit, C., and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Servicer: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. 2000. "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform". *PublicManagement* 2(2): 181-200.
- Pollitt, C. 2000. *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. 2001. "Integrating Financial Management and Performance Management". *OECD Journal on Budgeting* 1(2):7-38.
- Pollitt, C., and G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rainey, H.G. 2000. *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Rebora, G. 1983. *Organizzazione e direzione dell'ente locale*. Milano: Giuffrè.
- Rebora, G. 1995. *Organizzazione e Politica del Personale nelle Amministrazioni Pubbliche*. Milano: Guerini a Associati.
- Rebora, G. 1998. *Organizzazione Aziendale. Teorie e Strumenti per l'Analisi e la Progettazione*. Roma: Carocci.
- Rebora, G., and M. Meneguzzo. 1990. *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*. Torino: UTET.
- Rebora, G., and Ruffini, R. 2001. *La Gestione del Personale degli Enti Locali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Roberts, A. 1995. " 'Civic Discovery' as a Rhetorical Strategy". *Journal of Policy Analysis and Management* 14(2): 29 1-307.
- Selznick, P. 1949. *TVA and the grass roots – A study in the sociology of formal organization*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Swamy, Anand, et al. 2001. "Gender and Corruption." *Journal of Development Economics* 64(1): 25-55.
- Teel, K.S. 1986. "Compensation: Are Merit Raises Really Based on Merit?" *Personnel Journal* 65(March): 88-95.

- Valotti, G. 1989. "Linee e contenuti per lo sviluppo manageriale nella pubblica amministrazione". *Azienda Pubblica* 2.
- Valotti, G. 2000. *La Riforma delle Autonomie Locali: dal Sistema all'Azienda*. Milano: Egea.
- Valotti, G. 2005. *Management pubblico. Temi per il cambiamento*. Milano: Egea.
- Van Dooren, W., and M. Sterck. 2006b. "Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective". *International Journal of Productivity and Performance Management* 6(55).
- Van Dooren, W., N. Manning, J. Malinska, D. Kraan, M. Sterco, and G. Bouckaert. 2006. *Issues in Output Measurement for 'Government at a Glance'*. OECD Technical Paper 2. Paris: OECD.
- Van Rijckeghem, C., and B. Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation - Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" Washington, D.C.: International Monetary Fund, Working Paper WP/97/73, June.
- Van Rijckeghem, C., and B. Weder. 2000. *Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and By How Much?* (A condensed version of IMF Working Paper WP/97/73.)
- Zangrandi, A. 1994. *Autonomia ed Economicità nelle Aziende Pubbliche*. Milano: Giuffrè.