

Dirigenza pubblica, un profilo

Michela Giovannelli

Ministero dell'Economia
e delle finanze

Davide Nugnes

Ministero dell'Istruzione

Il contributo scatta un'istantanea sulla dirigenza pubblica in Italia, incorniciata nel suo contesto interno ed esterno, sia amministrativo che economico. Si è cercato di comprendere se la figura del dirigente corrisponda al disegno riformatore del legislatore. È possibile nella PA plasmare un manager responsabile, performante, con competenze trasversali e orientato al valore pubblico?

The article takes a snapshot view of public leadership in Italy, framed in its internal and external, administrative and economic contexts. It attempts to understand whether the figure of the manager corresponds to the reforming design of the legislator. Is it realistic to hope for a responsible, multi-skilled manager dedicated to the general good?

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-5

Citazione

Giovannelli M., Nugnes D. (2020),
Dirigenza pubblica, un profilo, *Sinapsi*, X,
n. 1, pp.91-118

Parole chiave

Dirigenza pubblica
Riforma
Valore pubblico

Key words

Public management
Reform
Public value

1. Premessa

La dirigenza pubblica, nonostante i numerosi tentativi di riforma, costituisce ancora un nodo da sciogliere.

Il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. n. 3 del 1957) disegnava un modello di manager poco superiore a un mero esecutore della volontà del vertice politico¹. Il D.P.R. n. 748 del 1972, recante *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato*, pur ampliando la sfera di autonomia della dirigenza e attribuendole tassative e limitate funzioni gestionali, non prendeva le distanze da tale modello esecutivo. Gli anni Novanta² segnano l'avvio della 'seconda navigazione'. La Pubblica amministrazione viene ripensata in termini di economicità ed efficienza, in vista dell'ottimizzazione delle risorse, mentre il

diffondersi del virus dell'antipolitica, a partire dal focolaio del Pio Albergo Trivulzio, spinge nella direzione del passaggio epocale dal segreto alla trasparenza, come antidoto alla corruzione.

Nelle intenzioni del legislatore, il dirigente pubblico diventa il soggetto deputato alla guida del processo di rinnovamento, ispirato alla filosofia del *New Public Management*. L'ansia di cambiamento in cui si è coltivata "l'illusione che basti una legge sulla dirigenza per avere una dirigenza" (Cassese 2010), impone una riflessione sull'eterna 'fabbrica di San Pietro' della riforma della Pubblica amministrazione.

Il cantiere sempre aperto delle riforme è foriero di quella paralisi da sovrabbondanza normativa che è la condizione attuale di molte amministrazioni.

L'ultimo tentativo di riforma organica della dirigen-

Si ringraziano il Prof. Lorenzo Saltari e il Prof. Alessandro Natalini per gli spunti di riflessione, le sollecitazioni critiche e i preziosi suggerimenti.

1 D.P.R. n. 3 del 1957, articolo 155.

2 D.Lgs. n. 29 del 1993, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego* e D.Lgs. n. 470 del 1993, recante disposizioni correttive del D.Lgs. n. 29 del 1993.

za è rappresentato dall'articolo 11 della legge delega n. 124 del 2015. Meritocrazia, aggiornamento, formazione continua, mercato della dirigenza e piena mobilità tra i ruoli sono le parole chiave del nuovo management pubblico pensato dal legislatore. In estrema sintesi, venivano creati tre ruoli unificati e coordinati della dirigenza (statale, regionale, degli enti locali), accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure di reclutamento, attraverso il corso-concorso e il concorso unico, basate sul principio del merito. Scompareva la distinzione in fasce della dirigenza. Sul fronte del conferimento degli incarichi, la scelta da parte del decisore politico era ristretta a una rosa di nominativi selezionati da un'apposita commissione tecnica. La riforma non ha visto la luce a causa della dichiarazione di illegittimità costituzionale della procedura di adozione dei decreti delegati prevista dall'articolo 11. La sentenza della Consulta n. 251 del 2016 ha comportato lo spirare del termine per l'esercizio della delega e, di fatto, l'affossamento della riforma. Il muscoloso riformatore ha senza dubbio dimostrato coraggio e ambizione, "fosforo e fantasia", ma ha sottovalutato i "rischi di collisione costituzionale" (Talamo 2017) prefigurati dal Consiglio di Stato³ e forse non ha tenuto in debita considerazione la faticosità dei processi democratici.

La riforma della dirigenza pubblica, seppur tanto attesa è, così, rimasta lettera morta.

Sabino Cassese, che alla fine degli anni Novanta parlava dell'alta dirigenza italiana come di un "mondo cristallizzato" (Cassese 1998), ha salutato con favore il disegno di riforma ("Ridisegnare la dirigenza è compito importante quanto modificare la Costituzione. Questa nuova configurazione va nella direzione giusta. [...] rompe le paratie stagne tra le amministrazioni, consentendo quello scambio di esperienze che finora è mancato. Prevede una progressiva omogeneizzazione del trattamento economico, scoglio su cui si sono arenati i precedenti tentativi di istituire un ruolo unico. [...] consente anche ai più giovani di accedere ai posti apicali, rompendo il criterio esclusivo dell'anzianità" (Cassese 2016)).

2. Un'analisi di contesto

Il dirigente pubblico si muove e agisce in un contesto normativo assai complesso. Il suo lavoro consiste nell'applicare norme che, malgrado i ricorrenti buoni propositi 'taglia-leggi', sono troppe, frastagliate, spesso incomprensibili, a volte sperimentali, continuamente modificate, interpretate, prorogate, derogate, sospese o abrogate ancor prima di essere applicate. Sempre più di frequente vengono approvate in fretta leggi-manifesto funzionali alla grancassa mediatica del politico di turno, perennemente connesso all'universo social e ansioso di intestarsi l'ennesima riforma epocale da annunciare in pompa magna su Twitter o in diretta Instagram. In Italia sono in vigore circa 160.000 norme (Ambrosetti Club 2019) contro le 7.000 della Francia, le 5.500 della Germania e le 3.000 del Regno Unito. L'affastellamento di norme provoca poca chiarezza sia per i funzionari della Pubblica amministrazione che per imprese e cittadini, che si trovano ad operare in un contesto giuridico di non immediata comprensione. Tanto per citare alcuni esempi, il nostro Paese si è guadagnato la medaglia di legno, figurando al quarto posto su 94 Paesi del *Financial Complexity Index*⁴ per complessità del sistema fiscale. Per l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al 27 aprile 2020 risultano emanati 85 atti normativi statali⁵ e 608 regionali, senza contare quelli comunali.

Se il privato si muove nella sfera del lecito, vale a dire che gli è permesso tutto ciò che non è vietato, il pubblico agisce nella sfera del legittimo e, cioè, può fare solo ciò che la legge prevede. L'ipertrofia legislativa complica notevolmente la vita del dirigente pubblico, costringendolo ad affinare le sue doti di leguleio e a mantenere un atteggiamento decisionale votato all'estrema prudenza. Infatti, le leggi vincolano troppo e male l'agire amministrativo legandolo sovente a un processo, piuttosto che ad un prodotto. L'invasione legislativa nell'azione della Pubblica amministrazione genera, dunque, un "circolo vizioso per cui più leggi si fanno e più bisogna farne, perché ogni area disciplinata da una legge può essere modificata solo da un'altra legge" (Cassese 2016). Si pensi al crescente fenomeno delle leggi-provvedimento⁶, che formalmente presentano la

3 Vedi parere del Consiglio di Stato n. 2113 del 14 ottobre 2016.

4 Classifica elaborata dal TMF group (2018).

5 Gazzetta ufficiale, *Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* <<https://bit.ly/3i0yX4L>>.

6 L'espressione si deve a Cammeo (1907).

veste di fonte primaria dell'ordinamento, ma che, nella sostanza, hanno contenuto provvedimentale⁷, in quanto difettano dei caratteri di generalità e astrattezza e "regolano situazioni caratterizzate dalla determinatezza dei soggetti e dalla concretezza delle situazioni" (Zagrebel'sky 1992), invadendo il campo che dovrebbe essere riservato all'amministrazione. La prassi di amministrare per legge riguarda in modo prevalente l'attività normativa del Governo, il quale utilizza tale strumento per realizzare il proprio indirizzo politico in modo indipendente dall'apparato amministrativo (Zammarino 2017), che a sua volta reagisce con un atteggiamento di progressiva chiusura nell'ambito della legge.

Infatti, "la redazione tecnica della maggior parte delle leggi è opera degli uffici amministrativi, i quali, per evitare responsabilità, a scopo difensivo, scaricano volentieri sul Parlamento l'onere della decisione alla quale poi essi debbono dare applicazione. Per cui legislatore e amministrazione collaborano nell'accrescere la rigidità dell'amministrazione e nel restringere l'area della discrezionalità amministrativa, innescando un circolo vizioso pericoloso" (Cassese 2019).

La Pubblica amministrazione opera tra l'incudine dell'ipertrofia legislativa e il martello di un complesso sistema di controlli, che inducono la dirigenza pubblica ad adottare atteggiamenti autoreferenziali e strategie difensive per tutelarsi dal rischio delle manette.

Uno studio pubblicato da Forum PA (2017) mostra come la 'burocrazia difensiva' sia percepita come un fenomeno pervasivo e in crescita. Tale atteggiamento non è necessariamente parte del DNA del burocrate, il quale è consapevole che nella sua attività quotidiana l'errore non è una via praticabile. Lo scostamento dalla norma o dalle prassi può, infatti, dare luogo a responsabilità e, conseguentemente, a sanzioni (Cafagno 2018). Per questo l'amministrazione cerca di difendersi chiedendo, ad esempio, pareri non obbligatori o sottoponendo a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti atti per cui si temono procedimenti di accertamento della responsabilità, ma che non rientrano tra quelli sottoponibili a tale controllo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 (D'Alterio 2019). Il tutto pre-

ordinato ad adottare provvedimenti che non siano tacciabili di 'colpa grave'. Anche se la gran parte dei procedimenti avviati per danno erariale si conclude con l'archiviazione⁸ e se la 'colpa grave' non è facilmente dimostrabile, ciò nondimeno il solo timore dell'apertura di un procedimento (in sede penale, civile, amministrativa, contabile o disciplinare) è fonte di grande preoccupazione, a prescindere dall'esito⁹.

La diffusione delle polizze assicurative a copertura della responsabilità civile derivante da danno erariale evidenzia la sussistenza del rischio percepito, che attiva la strategia difensiva del pubblico funzionario (Battini e Decarolis 2019).

Esistendo, inoltre, un importante squilibrio tra politiche di pena e di gratifica, il dirigente incaricato di compiere scelte difficili sarà fatalmente orientato a evitare la responsabilità, muovendosi nel solco del 'già collaudato', del formalismo e dello schematismo, nel tentativo di conservare la poltrona il più a lungo possibile.

Un altro nodo problematico è rinvenibile nel non pienamente riuscito tentativo di realizzare la separazione tra politica e amministrazione, basata sulla divisione delle funzioni di indirizzo, gestione e controllo. In particolare, l'indirizzo e il controllo avrebbero dovuto essere prerogative del corpo politico, mentre la gestione avrebbe dovuto essere riservata all'amministrazione. Alla prova dei fatti né la politica, né l'amministrazione hanno tenuto fede al proprio ruolo. Un primo dato "è che per anni le direttive non sono state adottate" (Cassese 2005). Un secondo dato è che, quando si è cominciato ad adottarle¹⁰, lo si è fatto in ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge, con evidenti ricadute sulla programmazione dell'attività amministrativa, e spesso fissando obiettivi "talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti da leggi e regolamenti agli uffici" (Casini 2019). Inoltre, la limitazione dei poteri degli organi di indirizzo politico-amministrativo all'emanazione di atti di indirizzo e direttive annuali ha determinato lo *spill-over* del virus della politica nella dirigenza.

Per capire il meccanismo dello *spoils system* all'italiana va chiarita la distinzione tra il rapporto di servizio, ossia l'accesso alla qualifica dirigenziale che si

7 Per una casistica si veda Casini (2019).

8 Bottino (2017), citato da D'Alterio, parla del 92,78% delle *notitiae damni* considerate dalle procure regionali contabili (anni 2008-2014) concluse con pronunce di archiviazione.

9 Si vedano D'Alterio (2019) e Tonoletti (2019).

10 Vedi infra paragrafo 4.

acquisisce per concorso (in generale, ma non sempre) ed è stabile e il rapporto di ufficio che si instaura con il conferimento dell'incarico, vale a dire l'attribuzione della responsabilità di un ufficio, che avviene con provvedimento amministrativo connotato da ampia discrezionalità¹¹. A conferire l'incarico è l'organo politico, nel caso dei dirigenti apicali, oppure il dirigente di livello superiore negli altri casi. In Italia il primato e la pervasività della politica hanno impedito la formazione di una classe dirigente pubblica, intesa come "corpo di funzionari, scelti secondo il criterio del merito e sottoposti soltanto alla legge" (Cassese 2014). La politica guarda con sospetto alla dirigenza pubblica, la quale a sua volta si fida poco della politica. E così i politici tengono molto a collocare nei posti chiave persone di loro stretta fiducia, che condividano il programma politico votato dagli elettori e si impegnino per portarlo a termine. Dal canto loro, i dirigenti considerano conveniente l'affiliazione politica come via maestra per raggiungere i propri obiettivi di carriera, protetti dall'armatura del consenso popolare. Si cede potere decisionale in cambio della sicurezza dell'incarico e delle prospettive di crescita professionale. Ad aggravare lo stato di precarizzazione della dirigenza è la cronica instabilità dei governi¹², che determina, soprattutto per gli incarichi amministrativi di vertice, un orizzonte troppo breve per avviare un'attività di gestione programmata e connotata da continuità. Ciò comporta spesso la messa in campo di una strategia attendista se non tesa all'inerzia.

La tabella 1 evidenzia il tasso di ricambio della dirigenza al variare del Governo in vari Paesi, dalla quale emerge che il meccanismo dello *spoils system*

Tabella 1
Comparazione tra Paesi. Tassi di ricambio amministrativo al cambio di governo

	Advisors to the ministry's leadership	Senior management		Middle management	
		D1	D2	D3	D4
Australia	■	⊙	○	○	○
Austria	■	○	○	○	○
Belgium	●	○	○	○	○
Canada	○	○	○	○	○
Chile	●	●	●	■	■
Czech Republic	●	⊙	○	⊙	⊙
Denmark	●	○	○	○	○
Estonia	■	○	○	○	○
Finland	●	○	○	○	○
France	●	⊙	○	○	○
Germany	○	⊙	○	○	○
Greece	●	⊙	⊙	⊙	⊙
Hungary	●	●	■	⊙	⊙
Iceland	●	○	○	○	○
Ireland	●	○	○	○	○
Israel	■	■	⊙	○	○
Italy	●	■	○	○	○
Japan	○	○	○	○	○
Korea	●	■	⊙	○	○
Latvia	●	⊙	⊙	○	○
Luxembourg	○	○	○	○	○
Mexico	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Netherlands	○	○	○	○	○
New Zealand	○	○	○	○	○
Norway	○	○	○	○	○
Poland	●	■	⊙	⊙	○
Portugal	●	○	○	○	○
Slovak Republic	●	●	■	⊙	⊙
Slovenia	■	⊙	○	○	○
Spain	●	●	●	⊙	○
Sweden	●	○	○	○	○
Switzerland	⊙	⊙	○	○	○
Turkey	●	●	●	■	⊙
United Kingdom	●	○	○	○	○
United States	●	○	○	○	○

Legenda

- Nessuno (0-5%) ⊙ Qualcuno (5-49%)
- Molti (50-94%) ● Tutti (95-100%)

Fonte: OCSE 2016

11 Per approfondimenti sulla materia si vedano Cassese (2005) e Saltari (2016).

12 Il Governo Conte II è il 65esimo della storia repubblicana. In media, la durata dei governi italiani si attesta attorno a 1 anno e due mesi <<https://bit.ly/31jb0j8>>.

comporta tassi di ricambio compresi tra il 95 e il 100% nel caso dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione e tra il 50 e il 94% nel caso dei dirigenti di prima fascia, contro una percentuale che non supera il 50% in Germania o addirittura l'ininfluenza del cambio politico nella sfera amministrativa nei Paesi Bassi.

Quello tra politica e amministrazione è un confine mobile, anche nell'interpretazione della Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza ha avuto negli anni un andamento ondoso¹³.

Nelle alterne vicende che hanno connotato l'applicazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sempre costituito un argine allo sconfinamento della politica nella sfera della Pubblica amministrazione, almeno fino all'inatteso *revirement* operato con le sentenze n. 20/2019 e n. 23/2019¹⁴. Il criterio della distinzione tra lo *spoils system* ammesso e quello vietato torna ad essere sfocato, al punto da rendere auspicabile un intervento normativo che definisca con chiarezza i confini tra politica e dirigenza pubblica.

3. Un'istantanea sulla dirigenza pubblica

Dalle norme vigenti si può delineare il profilo del dirigente perseguito dal legislatore, molto vicino al manager di stampo aziendalistico. Ma com'è, nella realtà, l'attuale dirigenza pubblica? La profilazione quantitativa e qualitativa è frutto dell'analisi dei dati del Conto annuale 2017, raccolti nel 2019 dalla Ragioneria generale dello Stato¹⁵.

In Italia lavorano per la Pubblica amministrazione più di 210 mila dirigenti, ripartiti come indicato nella tabella 2.

Il numero dei dirigenti pubblici, nel periodo 2007-

2017, si è progressivamente ridotto, registrando una contrazione del 9,4%. La dinamica di riduzione è maggiormente accentuata rispetto al numero dei dipendenti pubblici, che nello stesso periodo si riduce del 5,5%.

Si procede ora restringendo il campo di ricerca alla dirigenza dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Un primo dato è che i dirigenti pubblici sono sempre più anziani e nella maggior parte dei casi hanno raggiunto posizioni dirigenziali dopo una lunga gavetta nella Pubblica amministrazione. Nel dettaglio, tra i dirigenti di seconda fascia il 72,59% ha più di 50 anni, mentre tra i dirigenti di prima fascia tale percentuale sale all'83,53%. La percentuale dei dirigenti di seconda fascia che ha superato i 55 anni è del 52,10%, che sale al 62,94% per i dirigenti di prima fascia. Nessun dirigente delle amministrazioni del campione ha meno di 30 anni.

Una delle cause che ha impedito la 'staffetta generazionale' nella Pubblica amministrazione è rinvenibile nelle politiche di contenimento della spesa pubblica che si sono susseguite dagli anni Novanta, con ulteriore inasprimento negli anni della crisi economica 2008-2019. Il blocco del turn over disposto fino al mese di novembre 2019 non solo ha ridotto il numero dei dipendenti pubblici, ma ha avuto come effetto collaterale l'innalzamento della loro età media. Secondo l'Osservatorio dei conti pubblici (Frattola 2019), tale fenomeno è ascrivibile, oltre al progressivo invecchiamento della popolazione italiana in generale, anche all'aumento dell'età pensionabile determinato dalla riforma Fornero. Da questo punto di vista, si attende un miglioramento per effetto della misura 'quota 100' e del citato sblocco del turn over.

13 Si vedano le sentenze Corte Costituzionale n. 233 del 2006 e i nn. 103 e 104 del 2007.

14 La prima ha dichiarato legittimo lo *spoils system* dei segretari comunali, la seconda ha giustificato l'obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti generali dello Stato, sul presupposto della pretesa natura fiduciaria della loro relazione con il vertice politico.

15 Si veda <<https://bit.ly/2AW8eG8>>. Si tenga presente che nel 2017 non era ancora utilizzata l'articolazione del pubblico impiego nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016 a partire dalla tornata contrattuale 2016-2018. Le nuove aree sono: Area Funzioni centrali (ex Area I – Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti art. 70 D.Lgs. n. 165 del 2001); Area Funzioni locali (ex Area II – Regioni ed autonomie locali, ex Area III – Dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN); Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca); Area Sanità (ex Area IV – dirigenza medica e veterinaria del SSN, ex Area III – Dirigenza sanitaria del SSN); Area Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Area VIII – PCM).

Tabella 2
Quanti sono i dirigenti pubblici?

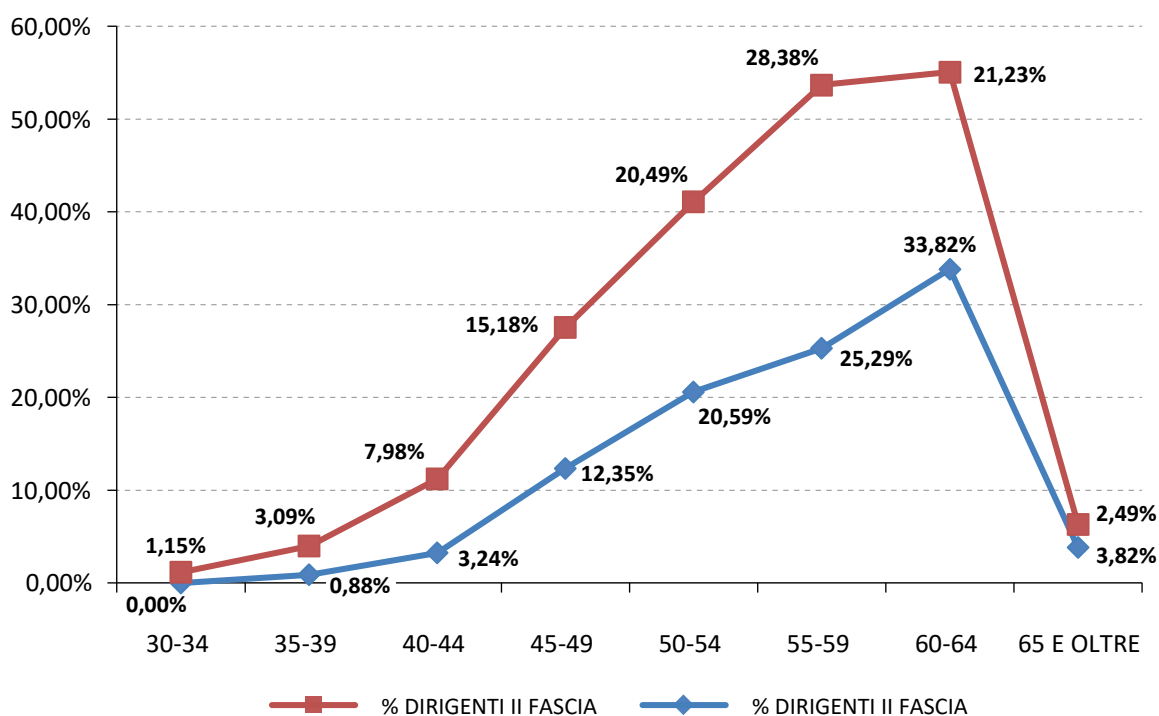
DIRIGENTI CONTRATTUALIZZATI		DIRIGENTI NON CONTRATTUALIZZATI	
Amministrazioni centrali		Carriera prefettizia	1.197
Ministeri	2.927	Carriera diplomatica	977
Agenzie fiscali	434	Carriera penitenziaria	287
Presidenza del Consiglio dei Ministri	269		
Enti pubblici non economici	2.703		
Enti dell'art. 60, co. 3, D.Lgs. n. 165/2001*	186		
Enti dell'art. 70, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001**	66		
Autorità indipendenti	261		
Totale	6.845		
Istruzione e ricerca			
Scuola	6.714		
AFAM (Alta form. artistica, musicale e coreutica)	4		
Università	319		
Enti di ricerca	246		
Totale	7.283		
Regioni e Autonomie locali			
Segretari comunali	3.083		
Direttori generali	354		
Dirigenti	5.947		
Dirigenti e alte specializz. fuori dotaz. organica	543		
Totale	9.927		
Regioni a statuto speciale e Prov. autonome			
Segretari comunali e provinciali	340		
Dirigenti	2543		
Dirigenti scolastici	77		
Direttori generali	39		
Dirigenti e alte specializz. fuori dotaz. organica	39		
Direttivi	242		
Totale	3.280		
Servizio sanitario nazionale			
Direttori generali	775		
Medici	110.885		
Dirigenti non medici	18.019		
Totale	129.679		
		TOTALE DIRIGENTI PUBBLICI	210.540

Note:

* Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni.

** Tra gli altri si menzionano, a titolo illustrativo: l'Agenzia spaziale italiana, l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), l'Ente nazionale per l'aviazione civile, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, etc.

Fonte: elaborazione Aran su dati Conto annuale 2019 (RGS-IGOP su anno 2017, aggiornati al 30/4/2019)

Grafico 1
Età dei dirigenti

Fonte: Conto annuale 2019 - Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

I dirigenti under 45 sono relativamente più numerosi tra le donne piuttosto che tra gli uomini e lo stesso si ha per la classe di età tra 45-59 anni. L'incidenza dei non ancora quarantacinquenni è del 9% per i dirigenti uomini e del 12% circa per le donne. La tabella 3 reca il dettaglio delle percentuali relative alle classi di età di appartenenza della dirigenza e l'andamento anagrafico nel triennio 2016-2018.

Sul versante delle differenze di genere, occorre preliminarmente precisare che nelle amministrazioni centrali le dipendenti donne sono più numerose degli uomini. Rappresentano, infatti, il 56% del contingente. Analizzando il dato relativo alla dirigenza, emerge una sostanziale parità di genere nella seconda fascia, mentre il dato relativo alla prima fascia vede una preponderanza della componente maschile (grafico 2).

Scendendo nel dettaglio delle amministrazioni analizzate, emerge che i dirigenti donna, considerando il totale tra prima e seconda fascia, sono più nu-

merosi dei colleghi uomini in sette amministrazioni su quattordici: Ambiente (16 donne e 15 uomini), Beni e attività culturali e turismo (94 donne e 93 uomini), Difesa (51 donne e 47 uomini), Lavoro e politiche sociali (43 donne e 20 uomini), Giustizia (149 donne e 143 uomini), Istruzione, università e ricerca (124 donne e 123 uomini), Salute (175 donne e 161 uomini). Le donne sono invece sottorappresentate nei Ministeri delle Infrastrutture e trasporti (52 donne e 153 uomini), Politiche agricole (24 donne e 44 uomini) ed Esteri (15 donne e 31 uomini) (grafico 3).

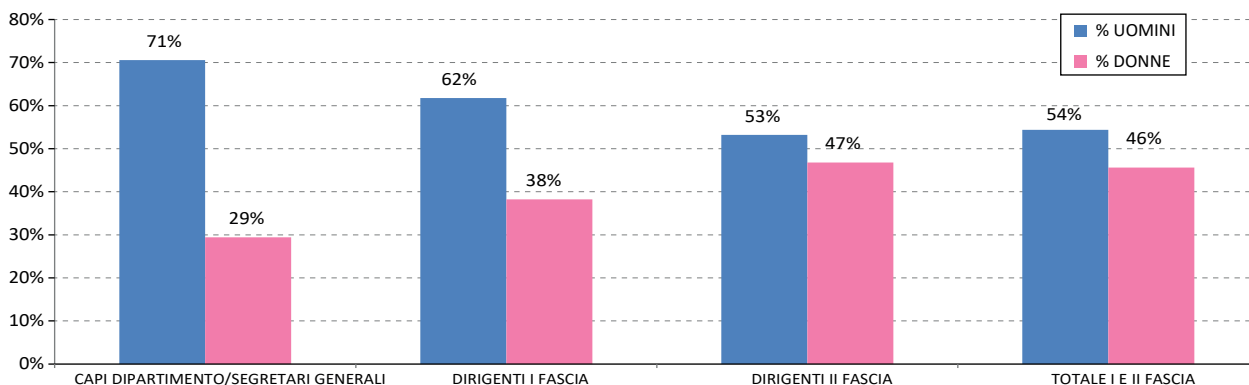
I numeri, però, cambiano radicalmente nella prima fascia della dirigenza. Qui la quota rosa si riduce considerevolmente. Fanno eccezione i settori dell'Istruzione, università e ricerca e della Difesa. È interessante evidenziare che nel 2008 le donne all'Istruzione erano il 17,6% e alla Difesa zero. Nessun dirigente di prima fascia donna ha invece varcato le soglie dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia negli ultimi tre anni (grafico 4).

Tabella 3
Ripartizione dirigenti per genere e fasce d'età (dettaglio per Ministeri)

Ente	30-44 anni						45-59 anni						over 60					
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018			
	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D		
PCM	13,1	24,8	7,1	3,1	8,5	2,4	67,2	66,4	58,6	69,0	54,6	66,7	19,7	8,8	34,3	27,9	31,0	
MEF	14,5	17,6	11,8	15,5	9,4	11,1	67,0	66,4	67,9	69,0	69,1	71,8	18,5	16,0	20,2	15,5	17,1	
MISE	14,1	8,8	9,6	10,8	6,8	3,5	48,7	64,7	53,0	58,5	56,8	66,7	37,2	26,5	37,3	30,8	29,8	
MLPS	9,8	8,5	0,0	2,3	4,3	0,0	68,9	82,9	70,0	83,7	69,6	81,0	21,3	8,5	30,0	14,0	19,0	
Giustizia	3,2	6,9	3,5	7,4	3,6	5,4	65,6	69,4	58,7	65,8	47,4	65,5	31,2	23,8	37,8	26,8	29,1	
Maeci	36,4	26,7	29,0	26,7	27,6	25,0	39,4	53,3	51,6	53,3	51,7	56,3	24,2	13,3	19,4	20,0	18,8	
Miur	30,9	26,8	24,2	24,3	24,3	19,7	45,5	49,6	47,2	49,2	48,6	52,1	23,6	23,6	26,0	26,6	28,2	
Interno	9,2	22,7	8,1	19,7	8,3	16,7	80,6	66,7	73,7	69,0	68,8	74,2	10,2	10,7	18,2	11,3	9,1	
MATTM	13,3	15,8	13,3	6,3	5,6	7,7	53,3	68,4	40,0	75,0	55,6	61,5	33,3	15,8	46,7	18,8	30,8	
MIT	2,6	4,0	2,0	3,8	2,1	4,4	58,8	66,0	55,6	67,3	53,5	71,1	38,6	30,0	42,5	28,8	24,4	
Difesa	15,7	13,5	8,5	11,8	9,5	12,2	47,1	50,0	55,3	41,2	61,9	51,0	37,3	36,5	36,2	47,1	36,7	
MIPAAF	2,4	18,8	4,5	8,3	4,3	13,0	78,0	81,3	65,9	91,7	89,1	87,0	19,5	0,0	29,5	0,0	0,0	
MIBACT	4,6	2,3	12,9	20,2	6,2	1,1	46,0	36,8	73,1	70,2	53,1	45,5	49,4	60,9	14,0	9,6	53,4	
Salute	2,4	9,1	1,2	5,1	1,3	4,8	71,4	69,3	65,2	68,6	60,5	68,7	26,2	21,0	33,5	26,3	26,5	
Totale	11,1	14,4	9,2	11,8	8,0	8,3	62,5	63,9	61,6	65,8	59,7	65,6	26,4	21,5	29,1	22,4	26,2	

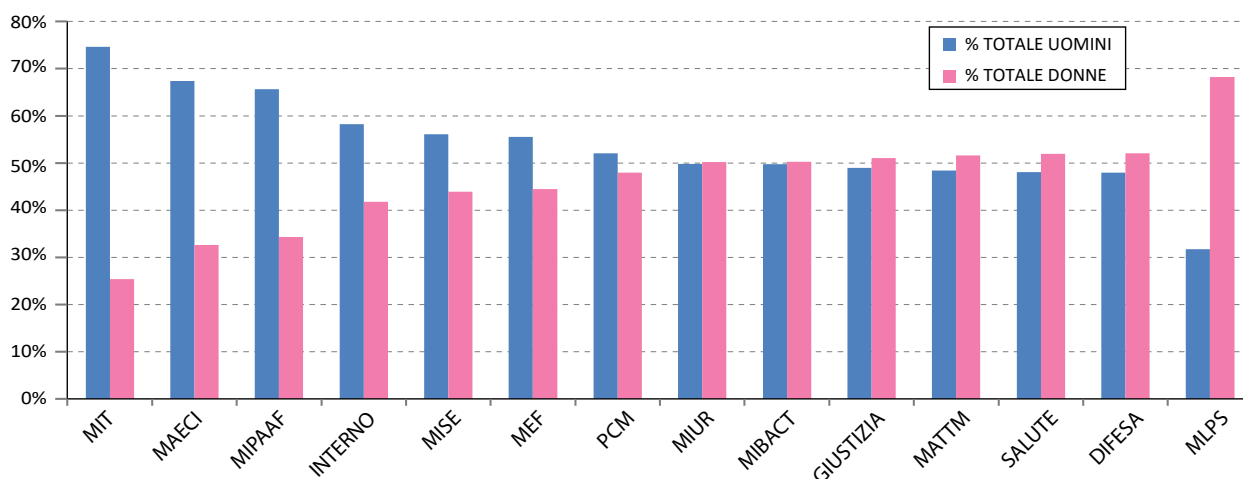
Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Bilancio di genere 2019

Grafico 2
Percentuale dei dirigenti per genere e fascia dirigenziale



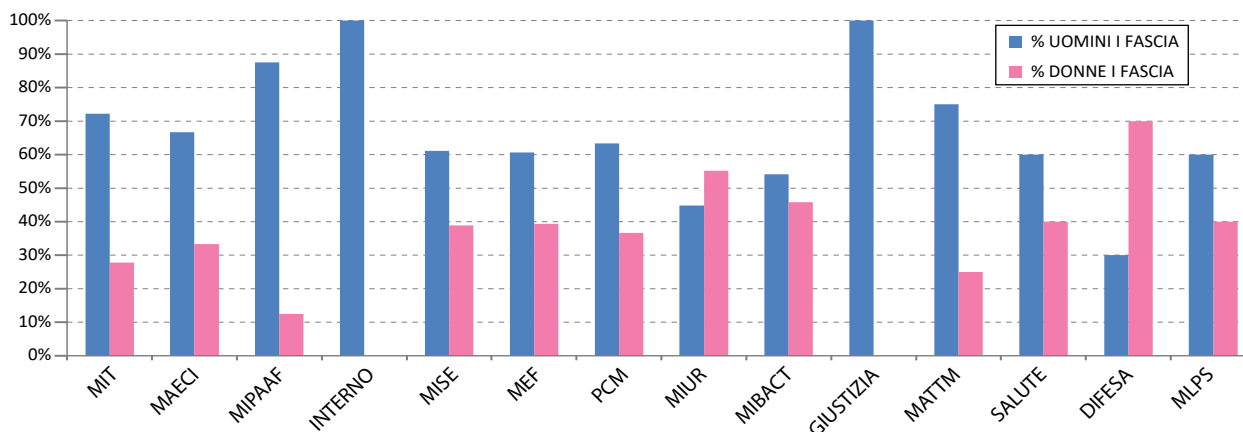
Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

Grafico 3
Percentuale dei dirigenti per genere (dettaglio per Ministeri I e II fascia)



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

Grafico 4
Ripartizione dirigenti per genere (dettaglio per Ministeri solo I fascia)



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

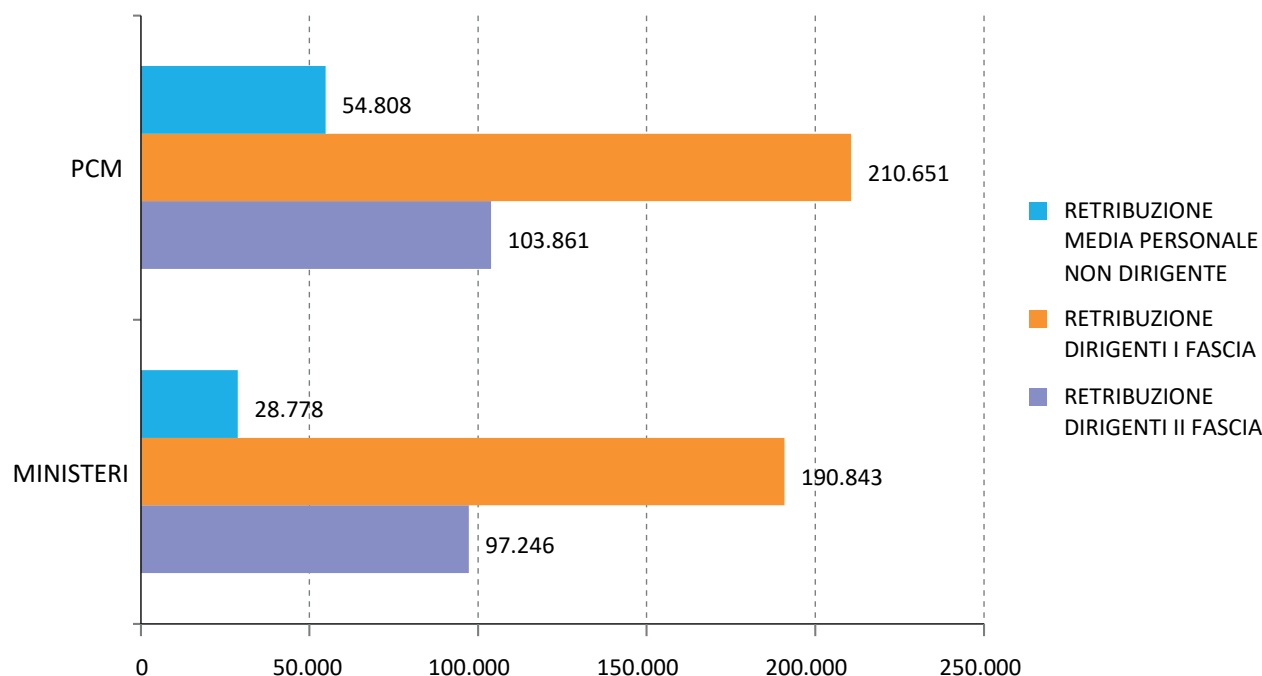
Per quanto riguarda il livello di istruzione, emerge che il 97% dei dirigenti è in possesso della laurea e circa il 21% ha anche un titolo di studio superiore. I dirigenti donna possiedono un titolo *post lauream* con una frequenza del 24% dei casi, mentre per i colleghi uomini tale percentuale si ferma al 19%. Il dato, se calato nelle varie realtà esaminate, evidenzia differenze rilevanti. Tra le amministrazioni più virtuose da questo punto di vista troviamo in testa il Ministero dello Sviluppo economico con il 73,5% degli uomini e il 78,5% delle donne seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il 55,7% degli uomini e il 72,1% delle donne. Il Ministero della Giustizia è fanalino di coda con il 3,5% degli uomini e il 2% delle donne.

Quanto guadagna il dirigente pubblico? In media le retribuzioni ammontano a 81.000 euro annuali, con punte di 230.000 euro tra i dirigenti di prima fascia degli enti pubblici non economici e, all'estremo opposto, a circa 60.000 euro fra i dirigenti degli istituti di formazione artistica, del mondo scolastico e i dirigenti

non medici del Servizio sanitario nazionale. I dati evidenziano elevate differenze retributive. I dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono più pagati dei loro omonimi ministeriali. Se però si confrontano i dati con le retribuzioni medie del personale non dirigente, emerge che i dipendenti del comparto ministeri guadagnano l'80% in meno rispetto ai dirigenti di prima fascia e il 70% in meno dei dirigenti di seconda fascia. Tale gap è più attenuato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove i dipendenti guadagnano il 74% in meno rispetto ai dirigenti di prima fascia e il 47% in meno rispetto a quelli di seconda fascia (grafico 5).

Con riferimento alla composizione della retribuzione, la percentuale della retribuzione di risultato dei dirigenti di prima fascia è pari al 23% alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al 15% nei Ministeri. Tale quota scende, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al 13% per i dirigenti di seconda fascia, mentre per i Ministeri sale al 17%¹⁶.

Grafico 5
Retribuzioni personale dirigente e non dirigente



Fonte: elaborazioni ARAN su dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) - anno 2017

16 L'articolo 24, commi 1-bis e 1-ter, introdotti con il D.Lgs. n. 150 del 2009, prevede che: "1-bis. Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente (...). 1-ter. I

Il dirigente pubblico guadagna come il suo omologo del settore privato, ma non rischia la perdita del posto di lavoro. Il dirigente pubblico, infatti, ha diritto al conferimento di un incarico¹⁷ e, qualora quest'ultimo comporti una retribuzione di posizione inferiore a quella precedentemente ricoperta, scatta anche la clausola di salvaguardia economica ex articolo 54, del nuovo CCNL 9 marzo 2020¹⁸. Sulla legittimità di tale tutela è appena il caso di ricordare che la giurisprudenza della Corte dei conti¹⁹ ha affermato la responsabilità erariale per “danno da contrattazione collettiva” dei componenti di parte pubblica della delegazione trattante, che sottoscrivono contratti collettivi che prevedono clausole irragionevolmente vantaggiose nei confronti dei dirigenti revo-

cati, contravvenendo a quanto previsto dall'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che pone il divieto di erogare trattamenti economici accessori “che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.

Dalla comparazione internazionale effettuata dall'OCSE e riferita all'anno 2015 emerge che i dirigenti pubblici italiani 'senior', ossia di prima fascia, sono tra i più pagati del mondo. Tale differenza si riduce nella seconda fascia della dirigenza (grafico 6 e 7).

I dati diffusi dall'Aran mostrano numeri diversi da quelli dell'OCSE, sia per quanto riguarda l'anno 2015²⁰, che per l'anno 2017, riportati nella tabella 4²¹.

contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto disposto dal comma 1-bis, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione (...). Il contratto dei dirigenti delle amministrazioni centrali per il periodo 2016-2018 (art. 28), firmato il 9 marzo 2020, prevede l'adeguamento alla percentuale prevista dalla legge.

17 L'articolo 43, comma 1, del nuovo CCNL prevede che: “tutti i dirigenti, appartenenti al ruolo dell'amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico dirigenziale”. In questo senso anche la Corte di cassazione ha affermato che: “nel pubblico impiego, non è configurabile un diritto soggettivo a conservare, ovvero ad ottenere, un determinato incarico di funzione dirigenziale; nondimeno la Pubblica amministrazione non può lasciare il dirigente pubblico senza incarico e senza compiti di natura dirigenziale” (Cass. n. 12678 del 2016) Cass. Lavoro, Ord. 28880/2017.

18 Ai sensi dell'art. 54, infatti, “Nel caso in cui, a seguito di processi di riorganizzazione che abbiano comportato la revoca dell'incarico dirigenziale in corso, al dirigente sia conferito un nuovo incarico, con retribuzione di posizione inferiore a quella connessa al precedente incarico, allo stesso è riconosciuto un differenziale di retribuzione di posizione, pari al 100% di quella connessa al precedente incarico fino alla data di scadenza dell'incarico precedentemente ricoperto. Nei due anni successivi a tale data, permanendo l'incarico con retribuzione di posizione inferiore, il valore originariamente attribuito si riduce di 1/3 il primo anno, di un ulteriore terzo il secondo anno e cessa di essere corrisposto dall'anno successivo”.

19 Sentenza n. 285 del 2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana e sentenza n. 52 del 2017 della Corte dei conti.

20 Si veda <<https://bit.ly/37QTjbY>>.

21 Si veda <<https://bit.ly/2Z0etAu>>.

Grafico 6
Retribuzione media annuale dei dirigenti apicali della PA, 2015

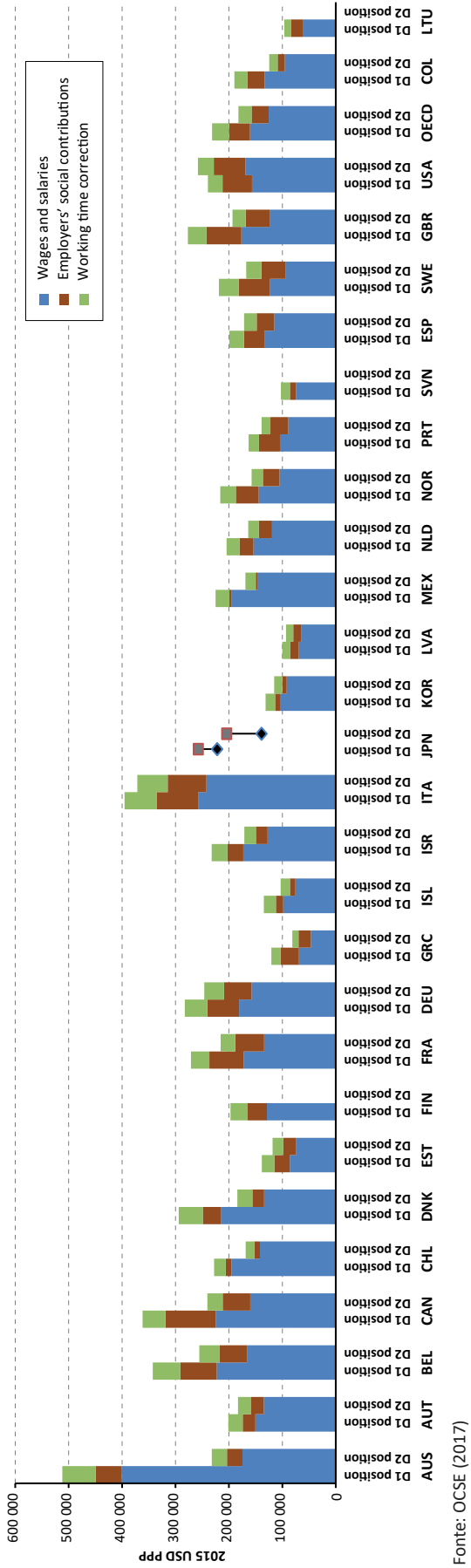


Grafico 7
Retribuzione media annuale dei dirigenti di livello non generale, 2015

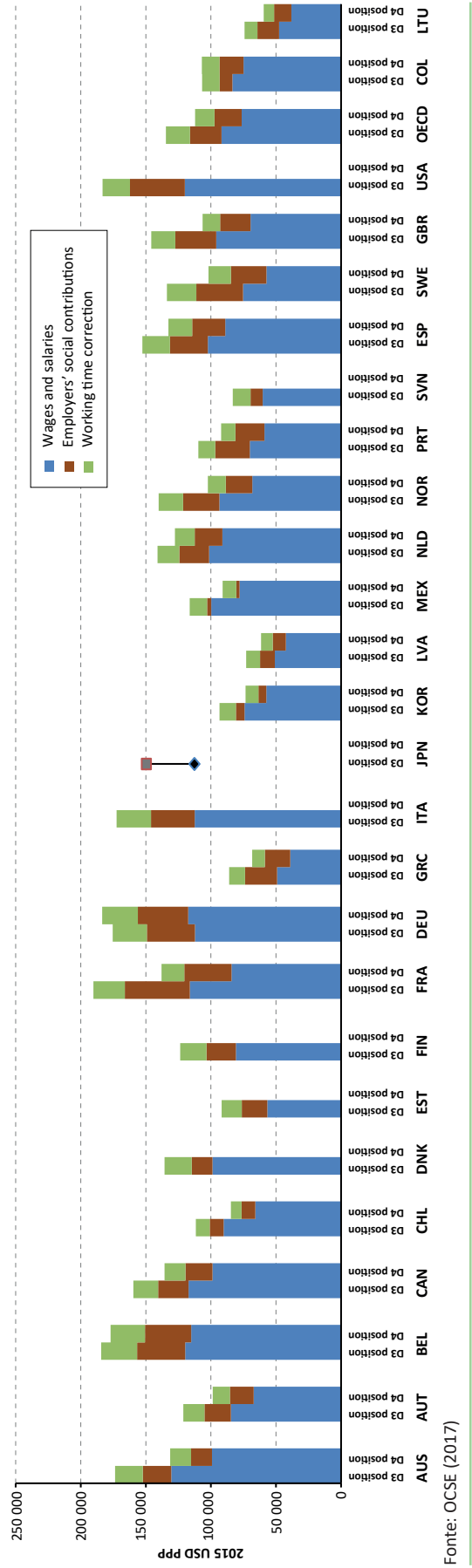


Tabella 4
Retribuzioni dirigenti anno 2017

Categorie di personale dirigenziale	Retribuzione complessiva*	Categorie di personale dirigenziale	Retribuzione complessiva*
Dirigenti Ruolo amministrativo	81.071	Dirigenti Scolastici Scuola	62.430
Dirigenti Ruolo professionale	78.007	Dirigenti Scolastici AFAM	56.847
Dirigenti Ruolo tecnico	68.257	Dirigenti Università	94.798
Dirigenti Sanitari non medici	61.776	Dirigenti I fascia (CNEL)	157.640
Media Dirigenti non medici	65.681	Dirigenti II fascia (ASI)	112.544
Medici	72.599	Dirigenti II fascia (CNEL)	96.041
Odontoiatri	64.099	Dirigenti (ENAC)	127.168
Veterinari	75.599	Dirigenti (UNIONCAMERE)	148.487
Media Dirigenti medici	72.737	Media Dirigenti Enti art.70, co. 4 - D.Lgs. n. 165/01	127.816
Media Servizio sanitario nazionale	71.759	Dirigenti Enti art.60, co. 3 - D.Lgs. n. 165/01	114.722
Dirigenti di I fascia	229.197	Dirigenti Autorità indipendenti	161.818
Dirigenti di II fascia	152.594	Dirigenti Corpi di polizia	105.404
Media Dirigenti Enti pubblici non economici	161.337	Dirigenti Forze armate	98.211
Dirigenti di I fascia	151.166	Dirigenti	101.880
Dirigenti di II fascia	96.717	Dirigenti Ginnico-sportivi	96.576
Media Dirigenti Enti di ricerca	99.883	Dirigenti medici	94.832
Segretari comunali e provinciali	78.098	Media Vigili del fuoco	101.686
Dirigenti	98.200	Dirigenti Enti Lista S13 Istat	117.521
Media Regioni ed Autonomie locali	90.426	Dirigenti Scolastici Scuola	62.430
Dirigenti di I fascia	190.843	Dirigenti Scolastici AFAM	56.847
Dirigenti di II fascia	97.246	Dirigenti I fascia (CNEL)	157.640
Dirigenti professionalità sanitarie (Ministero Salute)	69.144	Dirigenti II fascia (ASI)	112.544
Media Dirigenti Ministeri	100.286	Dirigenti II fascia (CNEL)	96.041
Dirigenti di I fascia	212.926	Dirigenti (ENAC)	127.168
Dirigenti di II fascia	104.468	Dirigenti (UNIONCAMERE)	148.487
Media Dirigenti Agenzie fiscali	117.895	Media Dirigenti Enti art.60, co. 3 - D.Lgs. n. 165/01	114.722
Dirigenti di I fascia	210.651		
Dirigenti di II fascia	103.861		
Media Dirigenti Presidenza del Consiglio dei Ministri	146.522		

Nota:

* Voce comprensiva del totale delle voci stipendiali e delle voci accessorie. Le retribuzioni medie sono calcolate per il solo personale a tempo indeterminato, escludendo il personale non di ruolo della Scuola, il personale volontario e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia ed il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (personale contrattista). I valori sono al netto delle competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati). Sono inoltre escluse dal calcolo alcune voci di spesa quali: le diverse indennità per servizio all'estero spettanti al personale amministrativo del Ministero degli Esteri, del personale della Scuola, delle Forze armate e dei Corpi di polizia; l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario; l'indennità De Maria prevista in favore del personale universitario che presta servizio presso le strutture sanitarie; il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco; l'indennità rettorale, l'indennità ex art. 42, comma 5, D.Lgs. n. 151/2001, lo straordinario del personale militare in servizio presso la PCM.

Fonte: elaborazioni Aran su dati Ragioneria generale dello Stato IGOP. Dati riferiti all'anno 2017, aggiornati al 30 luglio 2019

Tabella 5
Retribuzione come multiplo del reddito pro capite
(confronto tra Paesi UE)

Dirigenti	GB	ITA	GER	FRA	MEDIA OCSE
Apicali	5,84	8,63	5,54	5,53	4,98
I fascia	4,08	8,11	3,95	4,4	3,92
II fascia con funzioni di coordinamento	3,08	3,76	2,82	3,88	2,89
III fascia	2,25		2,95	2,81	2,42

Fonte: Osservatorio Conti pubblici italiani, Unicatt <<https://bit.ly/37SiFX8>>

Al di là della correttezza o meno delle rilevazioni internazionali, che inducono una riflessione sulla raccolta dei relativi dati, rimane il fatto che, nonostante il tetto massimo introdotto nel 2014²², gli stipendi dei dirigenti pubblici italiani restano più elevati di quelli degli altri principali Paesi europei. La tabella sotto riportata mette a confronto il rapporto tra le retribuzioni lorde dei dirigenti pubblici e il reddito pro capite in ciascun Paese per l'anno 2015. Dall'analisi dei dati emerge che i dirigenti apicali percepiscono uno stipendio circa 8,63 volte il reddito medio italiano, contro il 5,84 della Gran Bretagna, il 4,54 della Germania e il 5,53 della Francia. Tale gap si riduce per i dirigenti di seconda fascia con funzioni di coordinamento, mentre non sono disponibili informazioni aggiornate per i dirigenti di seconda fascia.

In sintesi, il dirigente pubblico italiano è piuttosto anziano, laureato per lo più in materie giuridiche, poco propenso alla formazione continua²³, con esperienza di lungo corso nell'amministrazione di appartenenza. Nella seconda fascia della dirigenza si registra una sostanziale parità di genere, mentre nella prima fascia domina la figura maschile. Guadagna quanto, se non di più, di un manager privato, senza, però, rischiare di perdere il posto, essendo ampiamente tutelato, sia dal punto di vista del diritto all'incarico che sul crinale retributivo in virtù della clausola di salvaguardia economica.

4. Reclutamento e formazione

La rivoluzione prospettata per il mondo aziendale da F. W. Taylor (1911), padre dello *scientific management*, basata sull'instaurazione di un nuovo rapporto tra i soggetti coinvolti nella produzione, i quali, invece di ragionare per fini egoistici, debbono collaborare per aumentare il surplus complessivo, non ha ancora investito la Pubblica amministrazione.

Se il dirigente degli anni Settanta si caratterizzava come figura stabile e con

scarsi poteri, che agiva guidato dalla stella polare della stretta legittimità dell'azione amministrativa, il dirigente immaginato a partire dalle riforme degli anni Novanta è un manager dotato di poteri forti e chiamato ad adottare scelte discrezionali con un'autonomia e una responsabilità simili a quella del dirigente d'azienda.

Nei contesti moderni, la selezione della classe dirigenziale diviene fondamentale. Finché l'alta burocrazia si limitava ad eseguire decisioni assunte altrove, dalla legge o dal governo, essa poteva ancora essere reclutata solo all'interno delle strutture, sulla base di concorsi riservati e prevalentemente nozionistici; il nuovo corso ha, invece, bisogno di una dirigenza autorevole, generalista, con forti capacità gestionali e una formazione non solo giuridica, pronta ad adattarsi agli input provenienti dalle variabili maggioranze governative.

Il sistema di reclutamento dei dirigenti pubblici è disciplinato dagli articoli 28 e 28-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, dal D.P.R. del 24 settembre 2004, n. 272²⁴ e dal D.P.R. del 16 aprile 2013, n. 70²⁵. Per l'accesso alla dirigenza sono previste tre vie. La prima è il concorso indetto dalle singole amministrazioni, che prevede il doppio requisito: culturale della laurea e professionale dell'esperienza almeno quinquennale nella PA

22 Dal 2014 è stato introdotto il tetto massimo di 240.000 euro annui di retribuzione. La Consulta, con sentenza n. 124 del 26 maggio 2017, ha riconosciuto la legittimità di tale limite.

23 Si veda infra paragrafo 4.

24 Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

25 Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La seconda via è il corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e la terza è il conferimento di incarichi, per una ristretta quota della dotazione organica, a dirigenti esterni e a personale non dirigente.

Il rapporto tra dirigenti scelti con concorso da parte delle singole amministrazioni e dirigenti scelti sulla base del corso-concorso della SNA, prima del 2013 pari al 70% nel primo caso e al 30% nel secondo caso, è stato portato, con D.P.R. n. 70 del 2013, al 50%.

Il corso-concorso SNA presenta un'importante novità rispetto al canale tradizionale (Saltari 2009). Infatti, l'anzianità quinquennale di servizio, richiesta per i concorsi ordinari, non costituisce requisito di partecipazione se il candidato è in possesso di un titolo *post lauream* (dottorato di ricerca, o diploma di specializzazione, o master di secondo livello). L'intento del legislatore è, con tutta evidenza, quello di perseguire lo svecchiamento della dirigenza pubblica sia sul piano anagrafico che delle competenze nell'ottica, tanto cara al settore privato, del *diversity management*²⁶, aprendo le porte alle giovani eccellenze²⁷.

In una ricerca promossa nel 2009 dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione (l'attuale SNA), condotta sulla platea dei vincitori delle prime tre edizioni dei corsi-concorso (1993-2002), già emergeva che i dirigenti reclutati dalla SNA "sono mediamente più giovani degli altri dirigenti, con un titolo di studio più elevato, una migliore conoscenza delle lingue straniere, più esperienze internazionali alle spalle e una maggiore disponibilità alla mobilità geografica e tra amministrazioni, ben diversi dallo stereotipo dell'anziano impiegato statale a fine carriera".

È, però, da evidenziare che, malgrado i buoni propositi del legislatore, i concorsi sono stati banditi dalla

SNA in modo irregolare e per pochi posti. Infatti, negli ultimi vent'anni sono stati assunti attraverso il canale del corso-concorso soltanto 600 dirigenti di seconda fascia e altri 123 verranno immessi nei ruoli delle amministrazioni al termine del settimo ciclo, in piena fase attuativa. Il legislatore, consapevole dell'importanza di sviluppare tale modalità di reclutamento, ha previsto l'indizione di un ulteriore bando per 200 posti entro giugno 2020 (decreto-legge 34 del 2020, cd. Rilancio). Ipotizzando che tutti i vincitori del corso-concorso siano ancora in servizio, si calcola che essi rappresentino una percentuale pari allo 0,34 sul totale dei dirigenti pubblici; percentuale troppo esigua per incidere in modo significativo sul profilo del dirigente pubblico.

La raccolta dei dati relativi alla dirigenza ha incontrato la difficoltà derivante dall'assenza di una banca dati unitaria, che, seppur prevista a partire dal 2007²⁸, non è mai stata realizzata. La Riforma Madia ha nuovamente previsto l'istituzione di una banca dati, nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente pubblico, la cui gestione è affidata al Dipartimento della Funzione pubblica. Anche in questo caso, tale banca dati, che costituirebbe uno strumento utile all'analisi di altri elementi caratterizzanti il profilo del dirigente pubblico, risulta ancora in fase di realizzazione²⁹.

Nell'attuale XVIII legislatura, oltre alla legge n. 56 del 2019 *Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*³⁰, sono in corso di esame in Parlamento alcune proposte legislative che contengono ampie deleghe di riforma del settore del pubblico impiego. Ad esempio, la proposta in esame al Senato (A.S. 1122) contiene alcuni principi e criteri di delega circa la re-

26 Si veda Buemi *et al.* (2015). Gli autori evidenziano come il modello del *diversity management* consenta l'accesso "a un bacino di patrimoni cognitivi e di conoscenze multiple che possono dar vita a un ambiente organizzativo più incline a far emergere soluzioni, opzioni operative, istanze negoziali originali e innovative, proprio perché prodotte da processi di generazione di idee la cui connotazione creativa è strettamente dipendente dall'apporto di visioni differenti".

27 Si veda Mattarella (2009), nella ricerca promossa dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione.

28 Si veda la direttiva del Ministro per le Riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione n. 10 del 2007.

29 <<https://bit.ly/3eqVAgB>> consultato a giugno 2020.

30 La legge n.56 del 2019 contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della Pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza, attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni (c.d. nucleo della concretezza), strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni e il ricambio generazionale. Al fine di proseguire negli sforzi per la modernizzazione degli apparati, sono inoltre in corso di esame in Parlamento alcune proposte di riforma, di iniziativa governativa, che contengono ampie deleghe di riforma nel settore del pubblico impiego e per la semplificazione in alcuni settori di intervento dell'amministrazione.

visione dei requisiti per l'accesso alla qualifica di dirigente, l'attribuzione della complessiva gestione dei concorsi per i dirigenti statali alla SNA, l'introduzione di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell'ultimo triennio, la revisione della quota percentuale riservata ai concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali.

Le recenti proposte normative tendono generalmente all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei concorsi unici, per consentire una programmazione complessiva degli accessi nella PA coerente con i principi meritocratici, di apertura del mercato della dirigenza e di *spending review*.

Tale esigenza è presente anche nella legislazione vigente. Infatti, l'art. 4, co. 3-quinquies, decreto-legge n. 101 del 2013, impone alle amministrazioni statali di svolgere concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni, organizzati dal Dipartimento della Funzione pubblica, che si avvale a tal fine della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Commissione RIPAM). In ossequio al disposto dell'art. 35, co. 5.2, D.Lgs. n. 165 del 2001, il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione ha emanato la Direttiva del n. 3 del 2018, con la quale sono state adottate le linee guida di indirizzo sulle procedure concorsuali, individuando i vantaggi dell'indizione di concorsi unici per reclutare dirigenti e altre figure professionali. È chiarito, però, che "in via residuale, resta fermo che, accanto alle procedure centralizzate o aggregate, vi è la possibilità che ciascuna amministrazione decida di organizzare autonomamente la procedura concorsuale di reclutamento del proprio personale. In ogni caso, dovendo privilegiarsi il modello di concorso unico o aggregato, la scelta di gestire autonomamente le proprie procedure concorsuali, senza procedere ad aggregazione, deve essere motivata, [...]".

Pare il caso di ricordare brevemente la peculiarità che caratterizza l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia. Fino al 2009 il transito alla prima fa-

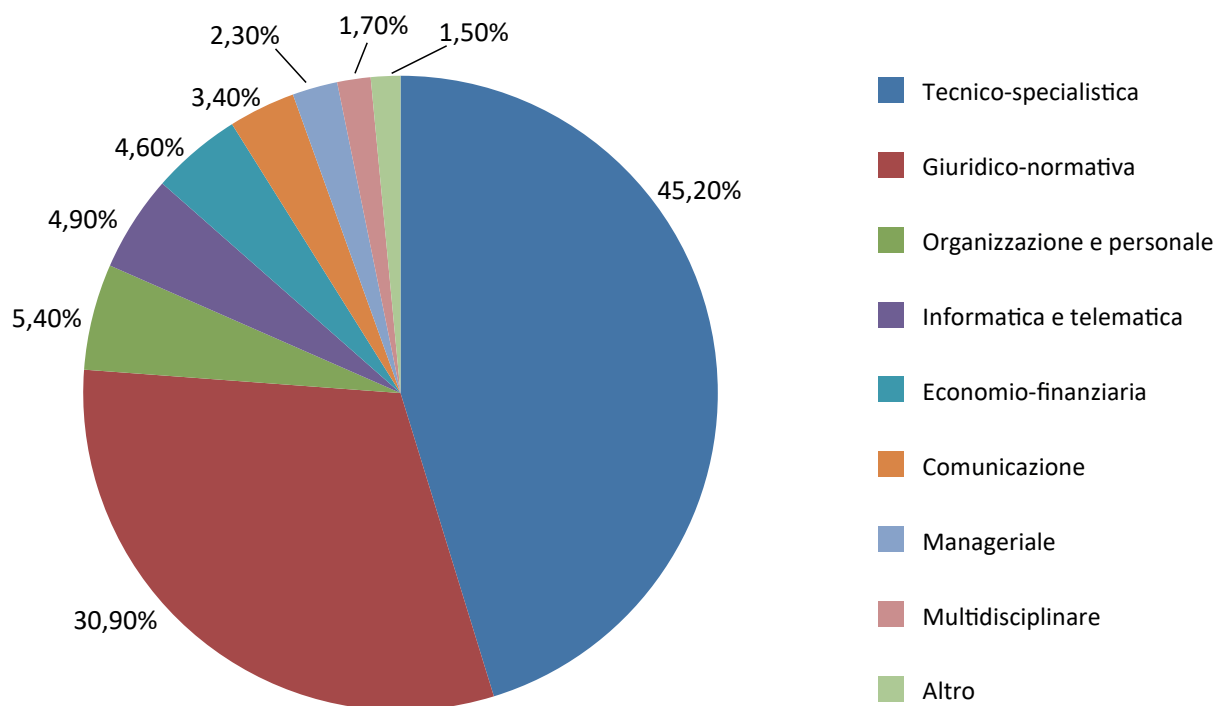
scia della dirigenza era riservato a coloro che avessero ricoperto un incarico di livello generale per almeno tre anni. La riforma Brunetta, da una parte, ha mantenuto tale modalità, elevando a cinque anni la permanenza nell'incarico dirigenziale generale e, dall'altra, ha introdotto un ulteriore sistema di reclutamento, in base al quale il 50% dei posti disponibili deve essere coperto tramite concorso pubblico, indetto dalle singole amministrazioni e riservato a coloro che abbiano maturato almeno cinque anni nei ruoli dirigenziali e agli altri soggetti in possesso di predeterminati titoli di studio e professionali. Ha, infine, previsto la possibilità di provvedere alla copertura di una quota di posti fino al 50% tramite apposita procedura concorsuale, con contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni, nei casi in cui lo svolgimento degli incarichi "richieda specifica esperienza e peculiare professionalità". Tuttavia, considerata la tipologia di incarico di livello dirigenziale generale e la tendenza delle pubbliche amministrazioni a non cedere il passo a nuove modalità di accesso, il disposto del citato art. 28-bis è rimasto lettera morta.

Ne è un evidente segnale il fatto che ogni anno, dal 2013 in poi, il legislatore ha prorogato la sospensione delle modalità di accesso di cui all'articolo 28-bis, oggi prevista fino al 31 dicembre 2020, ai sensi del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162³¹.

La chiusura del processo di selezione è data dalla struttura dei concorsi pubblici, che lascia poco spazio alla partecipazione di profili con competenze economiche, manageriali o tecniche, privilegiando, invece, figure vicine all'amministrazione che li bandisce, con conoscenze prettamente giuridiche e nozionistiche. Incentivano, dunque, la partecipazione di persone che hanno potuto dedicare molto tempo allo studio. Se si considera poi il fatto che la maggior parte dei concorsi sono riservati a funzionari con esperienza quinquennale, il rischio che questi ultimi decidano di sottrarre tempo al lavoro per dedicarsi allo studio non è solo teorico. In aggiunta, il fatto che i concorsi vengano banditi con scarso preavviso e a cadenze irregolari, potrebbe essere un indizio della logica internista

31 Il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 ha disposto (con l'art. 2, comma 15) la modifica del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel senso che "Fino alla conclusione dei processi di riorganizzazione di cui al presente articolo e comunque non oltre il 31 dicembre 2020 sono sospese le modalità di reclutamento previste dall'articolo 28-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Grafico 8
Materie oggetto di formazione per i dirigenti e tasso di partecipanti (anno 2017)



Fonte: Istat (2019)

volta a scoraggiare la partecipazione di professionisti e manager esterni.

Sul versante della formazione continua emerge, invece, che i dirigenti pubblici raramente aggiornano, secondo modalità formalizzate, le proprie competenze: in media ogni dirigente ha usufruito di meno di due giornate di formazione all'anno.

Non si è in possesso di dati qualitativi sulla formazione specifica dei dirigenti, ma dai dati forniti dall'Istat³² emerge che l'orientamento comune delle istituzioni pubbliche va verso una formazione di tipo tradizionale, volta ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all'esercizio della propria missione istituzionale, e giuridico-normative (30,9%

dei partecipanti). Si conferma invece poco incline a sviluppare competenze informatiche, manageriali, relazionali e linguistiche, utili al processo di innovazione e digitalizzazione della Pubblica amministrazione³³. Si pensi che la formazione in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti. Va evidenziato che, a partire dal 2011, per effetto della legge n. 122 del 2010, le spese per la formazione sono state dimezzate rispetto al 2009³⁴.

Il blocco del turn over ha, inoltre, colpito anche la più importante istituzione italiana deputata a selezionare, reclutare e formare funzionari e dirigenti pubblici, ossia la SNA, la quale, nonostante il progressivo ampliamento delle proprie competenze, ha subito una riduzione di personale pari al 43% nel periodo 2012-2019³⁵.

32 Si veda Istat (2019). Ad analoghe conclusioni perviene un'indagine condotta da Forum PA (2018).

33 È quanto emerge dall'indagine condotta da Forum PA (2018) sulle competenze dei dipendenti pubblici che ha coinvolto un panel di circa 1.350 persone.

34 Per una disamina delle misure di contenimento della spesa pubblica si veda il quadro sinottico pubblicato dal MEF (2019).

35 Come si legge nella relazione 2019 del Cnel al Parlamento e al Governo, "l'ampiezza del mandato affidato alla SNA si è molto allargata (...). Lo spartiacque è stato costituito dalla soppressione - disposta dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014 - di cinque scuole "settoriali": la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola supe-

Tabella 6
Evidenze registrate dall'indagine SNA 2017

Carenze riscontrate per macro-competenza	% neo-dirigenti	Proposte formative SNA
Leadership	96,30%	<ul style="list-style-type: none"> • Principi del management pubblico • Motivare i collaboratori • Leadership nella PA • <i>Multisource feedback</i> • Valutare la performance e i comportamenti nella PA • Valorizzazione del benessere lavorativo
Orientamento alle relazioni	55,56%	<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorio di comunicazione efficace • Laboratorio di negoziazione • Laboratorio di <i>public speaking</i> • Prevenire e gestire i conflitti • Intelligenze relazionali per il management
Organizzazione del lavoro	35,19%	<ul style="list-style-type: none"> • Progettazione e governo dei processi organizzativi • <i>Project management</i> nella PA • Time management strategico
Orientamento al risultato	20,37%	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Coaching</i> manageriale • <i>Self-empowerment</i>

Fonte: elaborazione dati SNA. Allegato 3 al Bilancio di previsione 2019-2021

La riduzione delle risorse imposte dalla crisi economica avrebbe richiesto un'allocazione della spesa per la formazione più efficace, ma i dati Istat dimostrano che solo il 14% delle istituzioni pubbliche ha adottato un piano formativo.

A partire dal 2017, la SNA ha avviato un progetto sperimentale volto a identificare le competenze individuali e collettive dei dirigenti al fine di costruire un "piano di sviluppo per colmare i gap rispetto alle esigenze organizzative"³⁶. L'indagine ha riguardato i dirigenti della Presidenza del Consiglio e 54 neo-dirigenti di varie amministrazioni.

Per la Presidenza del Consiglio l'indagine si è svolta attraverso la somministrazione di un questionario biografico-professionale, l'analisi del *curriculum vitae*, l'analisi di casi aziendali, il *role play* e il test di personalità Hogan³⁷. Dai risultati della ricerca è emerso un profilo dirigenziale caratterizzato da ca-

pacità operative più spiccate rispetto a quelle strategico-manageriali; motivazioni legate alla professionalità, alla sicurezza e all'altruismo; *derailer* legati alla minimizzazione del rischio e della presa di iniziativa personale.

L'indagine su 54 neo-dirigenti si è avvalsa, invece, dei seguenti strumenti: questionario professionale autobiografico; presentazione di sé; dinamica di gruppo a ruoli liberi; dinamica di gruppo a ruoli assegnati; *inbasket* concernente un caso aziendale; prova gestionale; colloquio; test Hogan; colloquio di restituzione. Il profilo target oggetto di osservazione nelle prove era costituito dalle competenze ritenute necessarie per ricoprire al meglio il ruolo di dirigente: orientamento alle relazioni, al risultato e al cambiamento, collaborazione, organizzazione del lavoro e gestione del tempo, gestione dei problemi, *leadership*. I risultati della ricerca hanno individuato le macro-competenze

riore dell'amministrazione dell'interno, l'Istituto Diplomatico Mario Toscano, il Centro di formazione della Difesa, la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Le funzioni di reclutamento e di formazione di tali scuole sono state attribuite alla SNA (...)"

36 Si veda <<https://bit.ly/2AOf7Jv>>.

37 Il test di personalità Hogan misura le tendenze comportamentali delle persone in condizioni normali (*bright side*), i fattori di rischio che emergono in situazioni di stress e che possono mettere a rischio la carriera (*dark side*) e i valori che orientano le scelte professionali.

tenze nelle quali i dirigenti risultano maggiormente carenti e sulla base di tali esigenze la SNA ha elaborato delle proposte formative mirate da sottoporre alle amministrazioni di appartenenza.

Tale approccio va nella direzione di ottimizzare le risorse, sempre più scarse, destinate alla formazione, in modo che la stessa sia funzionale all'acquisizione per le figure dirigenziali di elevate e mirate competenze manageriali.

5. La valutazione delle performance dirigenziali

L'introduzione nel nostro ordinamento di un consistente *corpus* di nuove regole – compiuta con la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e con il successivo decreto legislativo n. 150 del 2009 – ha attribuito al sistema di valutazione della dirigenza pubblica un ruolo centrale nel rilancio di una strategia di riforma fondata sul merito e sulla qualità delle performance.

Ma cosa ha realmente prodotto il *performance management* nelle PA italiane a più di dieci anni dalla riforma del 2009? Il quadro dei risultati è ovviamente variegato: mere applicazioni adempimentali, attuazioni scomposte, realizzazioni fini a se stesse, ma anche qualche significativa storia di successo (Deidda Gagliardo 2019). Nonostante le difficoltà, si condivide l'opinione di chi ritiene che l'approccio al *performance management* debba essere non solo continuato, ma implementato. I principi sono condivisibili, le potenzialità enormi e le *best practice* incoraggianti. Occorrerebbe però, sotto la regia del Dipartimento della Funzione Pubblica, cambiare il paradigma delle performance, dall'approccio adempimentale ('burocrazia della performance') e autoreferenziale ('la performance per la performance'), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini ('la performance verso il Valore pubblico').

Sotto la spinta anti-corrruzione della c.d. legge Severino (L. n.190 del 2012), la PA è stata dotata di un Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62 del 2013). L'articolo 13 prevede che il dirigente deve svolgere "con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di

conferimento dell'incarico", perseguire gli obiettivi assegnati e adottare un comportamento organizzativo adeguato all'assolvimento dell'incarico. Al dirigente è inoltre chiesto di assumere atteggiamenti leali e trasparenti e di adottare un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con colleghi, collaboratori e stakeholder. Ma non basta; egli è responsabile anche del benessere organizzativo della propria struttura, dovendo favorire l'instaurarsi di "rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori", assumendo "iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali". Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. All'eroe fin qui delineato spetta, altresì, il delicato compito di valutare con imparzialità il personale assegnato alla sua struttura. Praticamente, dal raggiungimento degli obiettivi all'organizzazione del lavoro, egli ha sulle spalle un peso enorme. D'altronde, 'da grandi poteri derivano grandi responsabilità', o forse 'da grandi stipendi' derivano grandi poteri (e poche responsabilità)?

A distanza di otto anni dalla riforma Brunetta, il D.Lgs. n. 74 del 2017 ha modificato la disciplina del ciclo di gestione della performance, nel rispetto dei principi che ne orientavano la misurazione e valutazione al costante miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche e alla crescita delle competenze professionali, ma con il tentativo di correggere ciò che non aveva funzionato.

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato nel corso del triennio 2017-2019 quattro Linee guida recanti indicazioni metodologiche utili alla progettazione e alla revisione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance³⁸. L'assetto ordinamentale conferma la duplice funzione del sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della gestione dirigenziale: una di incentivazione e una di controllo.

L'aspetto di vera novità della riforma 2017 è ravvisabile nella scelta di attribuire rilievo non soltanto

38 Nello specifico, nel giugno 2017 le Linee guida per il Piano della Performance (Ministeri), nel dicembre 2017 le Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri, nel novembre 2018 le Linee guida per la Relazione annuale sulla performance, nel novembre 2019 le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche.

alla performance della macchina amministrativa (performance organizzativa), ma anche a quella dei singoli individui che la compongono (individuale). Nella sua funzione fisiologica, la valutazione della dirigenza rappresenta lo strumento attraverso cui il datore di lavoro pubblico assume la decisione circa l'erogazione della parte di retribuzione correlata alla buona gestione; nella sua dimensione patologica, la procedura di valutazione è, invece, la sede in cui può essere osservata, e rilevata, una condotta passibile di addebito sotto il profilo della responsabilità dirigenziale.

Un'amministrazione in grado di erogare servizi efficienti alla collettività è tale se contempla una idonea responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel sistema, dirigenti *in primis*, attuata anche attraverso meccanismi di misurazione e valutazione delle relative prestazioni. Tuttavia, troppo spesso la performance a cui tende il dirigente non è la creazione del Valore pubblico, bensì la 'politica accontentata', il raggiungimento del target '100%' sugli obiettivi assegnati e la pelle salvata.

Con particolare riferimento all'aspetto premiante della quota di retribuzione cd. di risultato, giova rappresentare che, nonostante lo sforzo del legislatore e del Dipartimento della Funzione pubblica, la 'sindrome del 100' permea tuttora i sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Da un'analisi svolta sui dati disponibili nel Portale della performance del Dipartimento della Funzione pubblica³⁹, emergono le difficoltà che i Ministri incontrano nella redazione tanto del *Piano della performance* recante l'individuazione di obiettivi, indicatori, baseline e target, quanto della *Relazione annuale sulla performance*⁴⁰, sia sul piano metodologico, che contenutistico⁴¹. Con specifico riferimento alla Relazione, documento da cui dovrebbe comprendersi lo sforzo compiuto dai Ministri per raggiungere i risultati, è stato analizzato un cam-

pione di nove Ministeri⁴², con l'intento di verificare l'osservanza degli obblighi di pubblicazione, l'adeguatezza del c.d. 'albero della performance' e la presenza di criticità della definizione degli elementi caratterizzanti gli obiettivi specifici sia triennali, che annuali. Considerato che il termine entro cui le amministrazioni debbono adottare e pubblicare le Relazioni è il 30 giugno (per la performance dell'anno precedente), abbiamo effettuato l'indagine sui documenti riferiti all'anno 2018, pubblicati tra la fine di giugno e l'inizio di luglio 2019.

La prima evidenza è la mancata pubblicazione nel portale della performance della Relazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Una buona attenzione ai dati è prestata dal MAECI che, con 38 obiettivi specifici triennali, fornisce un dettaglio apprezzabile, seppur con la formulazione di indicatori che troppo facilmente agevolano gradi di raggiungimento vicini al 100%. Si rileva, infatti, che solo in un caso il raggiungimento non è totale e la causa è attribuita a fattori esogeni, o comunque non direttamente attribuibili al dirigente assegnatario dell'obiettivo. Emerge, in generale, un utilizzo del monitoraggio intermedio finalizzato all'aggiustamento degli obiettivi in funzione del raggiungimento del 100, anziché come strumento atto ad adeguare gli obiettivi in caso di mutate condizioni interne o esterne.

Nel caso del Ministero della Difesa, si colgono molti punti di forza; oltre a un elevato grado di specificità, per ciascun obiettivo sono messi in luce sia gli indici di realizzazione fisica, sia quelli di realizzazione finanziaria, consentendo al lettore di comprendere lo sforzo fatto per raggiungere il target, nonostante il grado di raggiungimento non sia sempre 100%. Tra le criticità evidenziate nella stessa Relazione del Ministero della Difesa, si trova "la tardiva trasmissione all'OIV delle risultanze finali dei processi di valutazione rispetto ai termini fissati dal Sistema (trasversalmente per tutto

39 Si veda <<https://bit.ly/2Nn9tR4>>.

40 La Relazione sulla performance (art. 10 c. 1 lett. b) D.Lgs. n. 150 del 2009) è un documento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Tale documento, da redigere secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione pubblica, è adottato dalle amministrazioni e validato dall'Organismo indipendente di valutazione entro il 30 giugno di ogni anno e fa riferimento al ciclo della performance avviato con il piano della performance dell'anno precedente.

41 Vedi Linee guida n. 3 del 2018 del Dipartimento della Funzione pubblica.

42 Sono stati verificati Relazione e allegati di: MAECI, MATTM, MEF, Ministero della Giustizia, MIBACT, Ministero dell'Interno, MISE, ex MIUR, Ministero della Difesa.

il personale civile e, in particolare, per quello appartenente alle aree funzionali)". Tra gli elementi migliorativi della valutazione, invece, si riscontra la validità, sotto il profilo metodologico, dell'utilizzo di "set storici delle informazioni analizzate, che consentono una migliore misurazione del grado di perseguimento dell'obiettivo e costituiscono uno strumento essenziale, nelle mani del valutatore, per ancorare a "oggettivi riscontri" la sempre auspicata "differenziazione dei giudizi".

La già menzionata instabilità cronica dei governi italiani si riverbera inevitabilmente sia sulla attività programmatoria, sia su quella gestoria e di controllo/valutazione. A titolo esemplificativo, la Relazione annuale del MEF porta alla luce un'informazione relativa alla rimodulazione in corso d'anno di un obiettivo di competenza degli Uffici di diretta collaborazione, i quali, a causa del cambio dei vertici politico-amministrativi, non hanno ritenuto di far adottare al Ministro *pro tempore* l'Atto di indirizzo 2019. Il processo di formulazione degli obiettivi, così come strutturato fin dal 2017, ha mirato comunque ad assicurare la coerenza tra i contenuti dei documenti di pianificazione (Direttiva, Nota integrativa e Piano della Performance), garantendo l'integrazione dei tre cicli: controllo strategico, bilancio e performance. Nel dettaglio degli obiettivi specifici (triennali o annuali) si rilevano alcune *defaillances* nella misurazione: vi sono esempi in cui, nonostante il *range* del target venga superato in eccesso o in difetto, la percentuale di conseguimento

è stata comunque '100', persino in caso di indicatori di mero rispetto della tempistica.

A tal proposito, un'amministrazione che ha formulato indicatori congrui sul calcolo della 'tempestività' è il MIBACT, che ha realizzato un indice sulla base del numero di giorni necessari per l'erogazione di risorse finanziarie, tale che più alto è il numero dei giorni e minore è il grado di raggiungimento⁴³.

Altro fattore critico è la scarsa attitudine delle amministrazioni a formulare indicatori di impatto, che dovrebbero essere gli unici in grado di fornire riscontro sull'utilità di una policy ministeriale, visti con estremo favore dalle Linee guida di Funzione pubblica⁴⁴, considerata anche la menzionata centralità del Valore pubblico.

La relazione del MISE è tra le poche ad aver previsto gli indicatori di impatto. Infatti, su un totale di 50 indicatori (degli obiettivi specifici triennali), ben 12 sono di impatto e la media del loro grado di conseguimento risulta pari al 100%.

Sul fronte della valutazione individuale, il ciclo della performance vede in prima linea i decisori politici e amministrativi. L'organo di indirizzo politico-amministrativo definisce gli obiettivi da perseguire e i programmi da attuare; ai dirigenti apicali compete la responsabilità univoca dei programmi di bilancio e dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati; infine i dirigenti partecipano al processo di programmazione, contribuendo a definire risorse e obiettivi nella fase *top-down* e successivamente

43 Si veda la Relazione annuale sulla performance 2018 del MIBACT, pag. 50. L'inserimento, sin dal 2015, nella programmazione dell'Amministrazione di un indicatore di performance legato alla tempestività nel pagamento delle forniture di beni e servizi ha consentito il riconoscimento da parte dell'ANAC che, in occasione della Relazione annuale del 14 giugno 2018, ha menzionato il MIBACT tra le poche amministrazioni adempienti con la pubblicazione del risultato positivo.

44 Si veda LG 1/2017, pag. 30. Indicatore di impatto: "Misura dell'impatto esterno, ossia dell'esito finale che la spesa pubblica, o in generale l'azione dell'amministrazione, insieme ad altri fattori esterni, produce sulla collettività e sul contesto di riferimento. Esprime la capacità di un intervento o di una politica pubblica di modificare comportamenti esterni verso una direzione desiderata. È caratterizzato da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione; il valore che assume l'indicatore dipende solo in parte dall'azione dell'amministrazione che attua l'intervento o la politica. L'indicatore di impatto è una delle tipologie di indicatori utilizzate nelle Note integrative (cfr. art. 6 del D.P.C.M. del 18 settembre 2012, contenente le linee guida per il sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio) e nel Piano della performance". Si veda la legge n. 2 del 2017: "La dimensione dell'impatto esprime l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza. Gli indicatori di questo tipo sono tipicamente utilizzati per la misurazione degli obiettivi specifici triennali. L'amministrazione crea valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder: per generare valore pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l'amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili".

in quella *bottom-up*, al processo di monitoraggio e infine alla valutazione⁴⁵.

Elemento imprescindibile tanto della programmazione (Piano), quanto della rendicontazione (Relazione) è senza dubbio la performance organizzativa. Essa è l'insieme dei risultati (attesi o conseguiti), rappresentati in termini quantitativi, ma la sua definizione è multidimensionale⁴⁶.

Un'apertura, in chiave partecipativa, della valutazione della performance organizzativa è necessaria per eliminare l'autoreferenzialità: la performance organizzativa deve essere valutata anche nella prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata sulla base della loro percezione e, quanto più possibile, realizzata con la loro partecipazione. Il modello di valutazione partecipativa riguarda principalmente il coinvolgimento nella fase della valutazione, ma può essere un primo passo per potenziare il ruolo del cittadino anche rispetto alla fase di programmazione, che corrisponde all'ipotesi di futuro con la quale l'Amministrazione ha scelto di confrontarsi.

In estrema sintesi, con le modifiche operate dal decreto attuativo della legge Madia (D.Lgs. n. 74 del

2017) all'impianto Brunetta, ha recuperato importanza l'analisi della complessiva prestazione individuale del dirigente, persino quella negativa, come componente imprescindibile della performance dell'intera amministrazione di riferimento.

In concreto come vengono valutati i dirigenti? Per rispondere a questa domanda sono stati messi a confronto i Ministeri.

La tabella 7 evidenzia le criticità riscontrate nell'analisi dei dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi dell'articolo 20, co. 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013, c.d. decreto Trasparenza ("Le pubbliche amministrazioni pubblicano i criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti").

Dall'osservazione empirica dei dati pubblicati sui siti delle singole amministrazioni⁴⁷ emerge una gene-

45 Si rammenta brevemente che nella versione precedente all'emanazione della legge Frattini (L. n. 145 del 2002), l'art. 21 del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevedeva l'addebito per responsabilità dirigenziale rispetto ai "risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi". In tale contesto normativo, i risultati negativi dell'attività amministrativa venivano ponderati sull'analisi delle prestazioni dirigenziali. Con la legge Frattini, venne in seguito eliminato dal disposto dell'art. 21 sopra citato il riferimento ai "risultati negativi dell'attività dirigenziale" e mantenuto solo quello relativo al mancato raggiungimento dell'obiettivo. Questa modifica apparentemente insignificante ha determinato, invece, sul piano della prassi applicativa, un sostanziale disinteresse per il complessivo *modus gerendi* del dirigente. In questo modo, l'intero sistema di valutazione pareva ruotare attorno all'asse del mero raggiungimento (o mancato conseguimento) dell'obiettivo; prescindendo, il più delle volte, dalla verifica delle buone prestazioni dirigenziali eseguite nel corso dell'attività, protesa al mero raggiungimento dell'obiettivo. La riforma operata dal D.Lgs. n. 74 del 2017 ha nuovamente introdotto la valutazione negativa, che ai sensi dell'art. 3, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 150 del 2009, "rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-quinquies), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165".

46 La performance organizzativa riguarda i risultati (attesi o conseguiti) delle attività delle amministrazioni pubbliche che possono essere ricondotte alle seguenti tipologie: servizi gestiti direttamente da strutture ministeriali, o indirettamente attraverso altri organismi, che soddisfano i bisogni di un'utenza specifica (scuole, ospedali, musei, ecc.); funzioni di trasferimento di risorse a enti o soggetti terzi, per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.); funzioni di regolazione, che definiscono normative e standard, concedono autorizzazioni, licenze, concessioni; funzioni di amministrazione generale, a supporto del funzionamento di strutture e servizi. Gli aspetti più rilevanti attengono a: l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle aspettative della collettività; la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari; l'efficienza nell'impiego delle risorse; la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (art. 8, D.Lgs. n. 150 del 2009).

47 Pubblicazioni in materia di performance ai sensi dell'art. 20, co. 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013 (Amministrazione trasparente>Performance> Ammontare complessivo dei premi/Dati relativi ai premi).

Tabella 7
Evidenze registrate dall'indagine SNA 2017

DATI RELATIVI AI PREMI									
(Ultimi dati disponibili alla data del 3/6/2020, pubblicati ai sensi dell'art. 20, co. 2, del d.lgs. 33/2013)									
	Ammontare complessivo dei PREMI DISTRIBUITI	Fascia retributiva sulla base delle valutazioni effettuate						Anno di riferimento	Anno di erogazione
		1^	2^	3^	4^	5^	6^		
MAECI		96-100	90-95	85-89	75-84	60-74	<60	2017	2018
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 361.661,76	86,67%	6,67%	0,00%	3,33%	0,00%	3,33%		
MATTM								2018	2019
% dir. I fascia	€ 196.769,03								
% dir. II fascia	€ 455.455,10								
Min. DIFESA		91-100	81-90	71-80	61-70	51-60	n.a.	2018	2019
% dir. I fascia	€ 276.374,81	100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
% dir. II fascia									
MEF		1^	2^	3^	4^	5^	n.a.	2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 795.415,00	6,67%	16,67%	50,00%	20,00%	6,67%			
% dir. II fascia	€ 6.816.605,73	85,83%	5,79%	8,38%	0,00%	0,00%			
Min. GIUSTIZIA								2017	2019
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
MIBACT		90-100	80-90	60-80	40-60	<40	n.a.	2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 713.331,84	100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
% dir. II fascia	€ 1.745.779,29	99,37%	0,00%	0,63%	0,00%	0,00%			
Min. INTERNO								2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
MISE 1		105	100-104	100	<100			2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 942.635,63	61,11%	22,22%	5,56%	11,11%	n.a.	n.a.		
% dir. II fascia	€ 1.726.888,08	86,95%	17,23%	0,82%					
MISE 2		104-105	100-103	<100				2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
MIT 1		100	<100					2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 411.262,38	92,31%	7,69%	n.a.	n.a.	n.a.			
% dir. II fascia	€ 1.667.133,16	100,00%	0,00%	0,00%					
MIT 2		95-100	94-80	<80				2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 1.667.133,16	100,00%	0,00%	0,00%					
ex MIUR		110	91-100	51-90	31-50	<31	n.a.	2017	2019
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 7.036.335,00	32,28%	67,72%	0,0%	0,0%	0,0%			
MLPS		91-100	71-90	50-70				2018	n.d.
% dir. I fascia	€ 131.112,05	100,00%	0,00%	0,00%	n.a.	n.a.	n.a.		
% dir. II fascia	€ 661.640,04	92,68%	2,44%	4,88%					
MIPAAF		90-100	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2016	2018
% dir. I fascia	€ 337.141,04								
% dir. II fascia	€ 1.406.228,41	100,00%							
Min. SALUTE 1		100	99,01-99,99	98,01-99,00	97,01-98,00		n.a.	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 410.789,34	69,24%	15,38%	0,00%	15,38%	n.a.	n.a.		
% dir. II fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Min. SALUTE 2		94-100	85-93	80-84	75-79	74-70	60-69	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
% dir. II fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Min. SALUTE 3		94-100	85-93	80-84	75-79	74-70	60-69	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 3.389.788,41	87,90%	12,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
% dir. medici	€ 3.389.788,41	87,90%	12,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		

Nota: In giallo, le carenze dei siti istituzionali dei Ministeri. Nelle sezioni "Amministrazione trasparente" sono presenti dati incompleti, poco chiari o non aggiornati.

Legenda: n.a.=non applicabile / n.d.=non disponibile

Fonte: siti istituzionali dei Ministeri (sezione Amministrazione trasparente > Performance > Ammontare complessivo dei premi/Dati relativi ai premi)

ralizzata opacità delle informazioni⁴⁸, che non consente una adeguata comparazione e ancor meno la possibilità di estrapolare dati aggregati.

Le informazioni riferite alle ultime annualità pubblicate, risultano diverse tra le singole amministrazioni, mentre quelle relative all'ammontare complessivo dei premi distribuiti, alle fasce di merito/retribuzione di risultato e alla distinzione tra le due fasce dirigenziali sono incomplete e non omogenee. Anche il grado di dettaglio varia in modo significativo tra le realtà esaminate. Si passa, infatti, da pubblicazioni analitiche che agevolano la comprensione del grado di differenziazione nella valutazione della dirigenza ad altre che si limitano a riportare il mero indice di differenziazione, senza specificarne i criteri di calcolo.

Si segnala la tendenza delle amministrazioni ad assegnare un punteggio che consenta di attribuire il massimo della retribuzione di risultato. Nonostante la formale suddivisione in fasce di merito, che è comunque differente per ciascun ministero, si ravvisa un sostanziale appiattimento verso l'alto della premialità conseguita.

Nella pressoché totalità dei ministeri, una percentuale di dirigenti che oscilla tra il 95 e il 100% ha ottenuto nelle annualità considerate la massima retribuzione di risultato.

Pare appena il caso evidenziare che lo stato dell'arte in tema di trasparenza dei dati relativi alla dirigenza è ben lontano dai canoni indicati dall'articolo 11 della legge Madia riferiti alla banca dati.

6. Conclusioni

Una riforma della dirigenza e della PA in generale dovrebbe avere chiari il modello e i profili del management e creare contesti esterni e interni favorevoli alla trasformazione della Pubblica amministrazione da fardello costoso a organizzazione *citizen and business friendly*.

Se, sul piano normativo, si è andata affermando l'idea di un dirigente dotato di poteri autonomi di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, di controllo, nei fatti le cose sono andate diversamente. Si ritiene che la riluttanza al cambiamento, l'impingiofobia, la vocazione all'esecuzione piuttosto che alla decisione, la sindrome di dipendenza dalla politica e il maggior valore attribuito alla *seniority* rispetto alla meritocrazia, costituiscano un freno al cambiamento, per cui il tentativo di forzare le resistenze richiederebbe l'avvio di una nuova stagione di riforma, votata al *diversity management* e al *public value management*.

L'analisi svolta sul contesto esterno evidenzia la necessità di avviare una nuova stagione di delegificazione e di riordino della normativa, in modo da ridurre quell'ipertrofia legislativa, che appesantisce e imbriglia l'attività amministrativa, oltre a comportare l'invasione del Parlamento nella sfera di competenza dell'esecutivo.

Sul fronte del contrasto alla burocrazia difensiva, è emersa una deriva giurisdizionale dei controlli che intimorisce il dirigente pubblico, costringendolo non di rado ad aggravare i procedimenti amministrativi, in cerca del conforto di pareri, anche non obbligatori, o di visti di regolarità non previsti dalla normativa. Per il dirigente sbagliare significa essere colpevole. Per questo sembra una figura più vicina a un super-funziionario concentrato sugli adempimenti prescritti da norme troppo numerose, articolate, invasive, che ad un soggetto in grado di correre rischi e adottare decisioni innovative.

La separazione tra politica e amministrazione, che dovrebbe basarsi su una chiara divisione dei ruoli e sulla stabilità della dirigenza, non ha dato buona prova di sé. Infatti, da un lato i vertici politici non han-

48 Si riportano alcuni esempi critici:

Nel caso di MAECI, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Interno non sono pubblicati gli importi complessivi distribuiti per la prima o la seconda fascia dirigenziale; il Ministero della Giustizia ha pubblicato i dati separatamente per ciascun Dipartimento e non sono allineati dal punto di vista temporale; MAATM contiene solo il grado di differenziazione; al MEF le fasce retributive non risultano direttamente associate a coefficienti di valutazione; per l'ex MIUR non si comprende se sia assegnabile un punteggio tra 101 e 109, né come sia eventualmente valutato; al Ministero della Salute è contemplata la differenziazione per fasce retributive, ma la valutazione effettuata è quasi sempre superiore ai 95/100.

no saputo o voluto svolgere in modo efficace i loro compiti di indirizzo e hanno compensato la perdita di potere amministrativo con un'ingerenza sempre più invasiva nella nomina dei dirigenti pubblici. Questi ultimi, dal canto loro, hanno ceduto potere decisionale in cambio della sicurezza dell'incarico e delle prospettive di crescita professionale.

Anche la Corte Costituzionale, che negli anni ha sempre costituito un argine allo sconfinamento della politica nella sfera della Pubblica amministrazione, con le ultime sentenze n. 20 del 2019 e n. 23 del 2019⁴⁹ ha operato un inatteso *revirement*, che ha contribuito a rendere ancor più sfocato il confine tra politica e dirigenza pubblica.

Il meccanismo dello spoils system ha determinato la precarizzazione della dirigenza e la sua affiliazione politica. A fare da contraltare a questo meccanismo sono intervenuti negli anni i contratti collettivi, che hanno affermato il principio del diritto all'incarico e alla salvaguardia retributiva, a tutela dei dirigenti revocati.

La cronica instabilità dei governi, oltre a comportare un continuo cambio di obiettivi politici, costituisce una notevole aggravante allo stato di precarizzazione della dirigenza. Tali fattori determinano l'incertezza dell'agire amministrativo, minato da orizzonti di durata così breve da non consentire il corretto dispiegarsi del principio di continuità.

Per quanto riguarda il profilo della dirigenza elaborato sulla base dei dati raccolti, giova evidenziare che, seppur in presenza di numerosi esempi di eccellenza professionale, integrità e competenza, lo *status* medio del dirigente pubblico non risponde al modello perseguito dal legislatore. La dirigenza italiana appare, infatti, caratterizzata da età media avanzata, scarsa esposizione internazionale, ridotta varietà delle esperienze professionali maturate, competenze di natura prevalentemente giuridica, valori e cultura coerenti con modelli di organizzazione obsoleti.

Come osservato da Bernardo Giorgio Mattarella, "è indubbiamente vero che i pubblici dipendenti hanno spesso una mentalità orientata alle norme piuttosto che ai risultati, come se il loro compito fosse di applicare la legge invece che di risolvere i problemi

(rispettando la legge). Spesso sono capaci, per esempio, di svolgere correttamente un complicatissimo procedimento contrattuale, ma non di valutare correttamente se il bene o il servizio da acquisire è realmente utile. O di svolgere senza vizi di legittimità una procedura concorsuale, che serve a selezionare il candidato che ha studiato di più o frequentato il maggior numero di corsi di formazione, che non è necessariamente il migliore" (Mattarella 2018).

Il progressivo invecchiamento della dirigenza è stato acuito dalle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte nel nostro ordinamento per arginare la crisi economica abbattuta sul nostro Paese a partire dal 2008. Infatti, il blocco del turn over da una parte e l'aumento dell'età pensionabile dall'altra hanno determinato un'importante contrazione delle procedure concorsuali, che avrebbero potuto agevolare il ricambio generazionale.

Da questo punto di vista, un miglioramento potrebbe sopraggiungere per effetto della misura 'quota 100' e dello sblocco del turn over introdotto a partire dal novembre 2019.

Il modello di selezione, formazione e valutazione che si sceglierà, dirà con esattezza che tipo di società si intenderà costruire. La dirigenza dovrebbe essere scelta (e formata) non tanto sulle competenze tecniche e specialistiche, quanto più su skill trasversali in grado di produrre stili di leadership autorevoli e ispirati al "*nudging*" (Thaler e Sunstein 2008), ovvero secondo un approccio di "spinta gentile al cambiamento", anche sotto i profili della semplificazione e della transizione al digitale.

Come è emerso in sede di audizione di esperti e rappresentanti di associazioni alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica, svoltasi il 7 ottobre 2016⁵⁰, il reclutamento della futura dirigenza dovrebbe incentrarsi sul mix di capacità, conoscenze ed esperienze. L'introduzione del ruolo unico, fallita con il naufragio della riforma Madia, e il conseguente svolgimento di concorsi su base nazionale, banditi periodicamente e per un numero di posti appetibile avrebbe potuto avviare un circolo virtuoso-

49 Vedi nota 14 del presente articolo.

50 Si veda <<https://bit.ly/2B55BBK>>.

so orientato al *diversity management*. Infatti, l'ingresso di figure di matrice diversa in un ruolo unico permetterebbe un *wash-up* di personale, consentendo alle amministrazioni di collocare 'la persona giusta al posto giusto'. Inoltre, avrebbe consentito l'instaurarsi di un mercato concorrenziale della dirigenza pubblica, che, però, avrebbe richiesto la progressiva armonizzazione dei sistemi retributivi per evitare la cattura dei migliori da parte delle amministrazioni dotate di maggiori risorse⁵¹.

Al contrario, l'attuale logica internista presente nell'organizzazione delle selezioni porta a premiare la *seniority* e a limitare quanto più possibile la partecipazione di soggetti esterni.

Un altro nodo da sciogliere riguarda il sistema formativo, che, come visto, risulta troppo ancorato all'aggiornamento di conoscenze tecnico-normative. In un contesto di carenza di risorse, l'individuazione di un'offerta formativa mirata appare di grande rilevanza. Un modello virtuoso è rappresentato dal recente approccio della SNA, che ha delineato la propria offerta formativa a partire dall'indagine sulle reali esigenze della dirigenza destinataria.

Fare il dirigente significa, infatti, saper guidare, decidere, promuovere i valori delle istituzioni, conseguire risultati. Nelle aziende private la percezione di questi aspetti è piuttosto chiara. In un'indagine condotta sul settore privato, pubblicata da *Manageritalia* (2018), emerge che i manager italiani considerano prioritari per lo sviluppo di carriera i seguenti tre aspetti: internazionalizzazione della carriera manageriale; digitalizzazione del business e dei processi operativi delle aziende; trasformazioni in atto nelle strutture organizzative sempre meno verticistiche e gerarchiche.

In tema di valutazione, a partire dagli anni Novanta, ogni governo ha fornito la propria ricetta, ma per cam-

biare è ora necessaria un'azione orientata all'*outcome*, inteso come Valore aggiunto che la struttura burocratica è in grado di creare per cittadini e imprese.

La riforma introdotta dal D.Lgs. n. 74 del 2017 e la regia del Dipartimento della Funzione pubblica vanno nella giusta direzione di raccordare le varie attività perseguendo la correlazione sinergica, l'*entanglement* quantistico, tra i documenti di bilancio, il piano della performance, il sistema dei controlli, inclusi i meccanismi di *external audit* e di analisi della *customer satisfaction*, la definizione delle piante organiche, il bilancio delle competenze, l'offerta formativa, le misure anticorruzione, la trasparenza, in quanto parti vitali di un medesimo organismo che funzionano solo se messe a sistema, nell'ottica finalistica della creazione di Valore pubblico (Deidda Gagliardo 2019).

Dall'analisi dei documenti e dei dati riferiti al ciclo di gestione della performance emergono non poche criticità. Gli atti di indirizzo e le direttive generali sull'azione amministrativa risultano spesso adottati tardivamente e contenenti obiettivi "talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti da leggi e regolamenti agli uffici".

Il peccato originale dell'attività di indirizzo si riflette sull'elaborazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti, che risultano spesso mal formulati, riferiti ad attività ordinarie e per lo più carenti di completezza e chiarezza.

Dall'approfondimento svolto emerge, oltre alla difficoltà di lettura dei dati pubblicati, anche una tendenza a valutare l'attività dei dirigenti con criteri poco trasparenti e orientati all'appiattimento verso l'alto, tale da garantire l'erogazione della massima quota di retribuzione legata al risultato.

Persino il sistema di misurazione e valutazione tradisce la scarsa vocazione della dirigenza pubblica all'*accountability*.

51 Come osservato da Battini (2017), un fattore da correggere è "rappresentato dai trattamenti economici. Amministrazioni che non sono in grado di offrire trattamenti competitivi rispetto a quelli percepiti presso altre amministrazioni del sistema evidentemente sono poste in difficoltà dalla costituzione di un mercato interno. Esse sono destinate a perdere i migliori. E ciò non perché altre amministrazioni siano più efficienti, o perché vi sia stata una qualche valutazione di maggior rilevanza delle funzioni da esse svolte. Bensì per pure ragioni storiche. Per esempio la presenza di un Fondo unico di amministrazione (FUA), che è più ricco in una data amministrazione rispetto a un'altra, semplicemente perché in esso sono confluiti trattamenti retributivi di privilegio, concessi dal legislatore trenta o quant'anni addietro sotto la pressione corporativa di qualche categoria più influente di dipendenti pubblici".

Bibliografia

- Ambrosetti Club (2019), *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*, Milano, The European House - Ambrosetti <<https://bit.ly/2X9OZ2N>>
- Battini S. (2017), La dirigenza, in Mattarella B.G., D'Alterio E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione – commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Gruppo Sole 24 ore, pp.245-258
- Battini S., Decarolis F. (2019), L'amministrazione si difende, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp.239-320
- Bottino G. (2017), Rischio e responsabilità amministrativa, Napoli, Editoriale scientifica
- Buemi M., Conte M., Guazzo G. (a cura di) (2015), *Il Diversity Management per una crescita inclusive. Strategie e strumenti*, Milano, Franco Angeli
- Cafagno M. (2018), Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”, *Il diritto dell'economia*, 64, n.3, pp.625-657
- Cammeo F. (1907), Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo, in Orlando V.E., *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Vol.3, Milano, Società editrice libraria
- Casini L. (2019), Politica e amministrazione: “The italian style”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.13-37
- Cassese S. (2019), Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.1-12
- Cassese S. (2016), Lectio magistralis. Problematiche e rimedi per un'amministrazione orientata al risultato, in Comper L., Marcantoni M. (a cura di), *Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo, Atti del seminario “Istituzioni norme risultato”*, Milano, Franco Angeli
- Cassese S. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2010), Dirigenza pubblica in Italia, *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 31, n.2, pp.217-223
- Cassese S. (2005), La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 8, n.6, pp.1039 ss.
- Cassese S. (1998), L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato, *Politica del diritto*, 29, n.1, pp.155-166
- D'Alterio E. (2019), Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, n.1, pp.39-59
- Deidda Gagliardo E. (a cura di) (2019), Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA, in Cnel, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel, pp.41-57 <<https://bit.ly/37OajQn>>
- Forum PA (2018), La formazione per i lavoratori pubblici sta sbagliando strada: prepara le persone a lavorare in una PA che non serve più neppure a sé stessa, *Forumpa.it*, 24 maggio <<https://bit.ly/36jQek3>>
- Forum PA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*, Collana Ricerche, Forum PA Digital 360 <<https://bit.ly/3g7if2H>>
- Frattola E. (2019), L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008, *Osservatoriocpi.unicatt.it*, 17 giugno <<https://bit.ly/2Cwjht>>
- Istat (2019), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche 2017: i principali risultati*, Roma, Istat <<https://bit.ly/37UHx0y>>
- Manageritalia (2018), *Indagine sui Manager 2018: stato dell'arte, scenari e prospettive in un mondo che cambia*, Roma-Milano, Osservatorio manageriale <<https://bit.ly/2yfqNUa>>
- Mattarella B.G. (2018), Lo statuto universitario delle scienze amministrative, *Rivista italiana di public management*, 1, n.1, pp.42-46
- Mattarella B.G. (a cura di) (2009), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Sspa <<https://bit.ly/3hOKofZ>>
- MEF – Ragioneria generale dello Stato (2019), Norme di contenimento della spesa pubblica (Quadro sinottico), Roma, MEF <<https://bit.ly/2YTlrau>>
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing
- Saltari L. (2016), I profili strutturali: la nomina dei dirigenti, in Casini L. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.57-124
- Saltari L. (2009), Formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati, in Mattarella B.G. (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Sspa, pp.29-72 <<https://bit.ly/3hOKofZ>>
- Talamo V. (2017), *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, Center for the study of european labour law “Massimo D'Antona” Working Papers n.330, Catania, Università di Catania <<https://bit.ly/2LHhxLI>>
-

- Taylor F.W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York-London, Harper & Brother Publishers
- Thaler R.H., Sunstein C.R. (2008), *Nudge: La spinta gentile (Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness)*, New Haven - CT, Yale University Press
- TMF Group (2018), *The Financial Complexity Index 2018*, Amsterdam, TMF Group <<https://bit.ly/2Too02u>>
- Tonoletti B. (2019), La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, n.1, pp.77-127
- Zagrebelsky G. (1992), *Manuale di diritto costituzionale, volume primo, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET
- Zammartino F. (2017), Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti, *Rivista AIC*, n.4 <<https://bit.ly/3i090CC>>
-

Michela Giovannelli

michela.giovannelli@mef.gov.it

Laurea in Scienze politiche e relazioni internazionali, Master di II livello in Diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione (ex D.A.S.A. - Università degli studi RomaTre, attuale M.I.D.A.), Master di II livello in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea (Università degli studi La Sapienza), è funzionario amministrativo presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Davide Nugnes

davide.nugnes1@istruzione.it

Laurea in Giurisprudenza, Master di II livello in Diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione (ex D.A.S.A. - Università degli studi RomaTre, attuale M.I.D.A.), Mediatore professionista in materia civile e commerciale, Project manager, Revisore dei conti presso le Istituzioni scolastiche, è funzionario amministrativo presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione.