

Una nuova leadership per la PA italiana

*di Giovanni Fattore**

Sono passati 48 anni da quando Elio Borgonovi scrisse un libro dedicato alle amministrazioni pubbliche secondo un approccio economico-aziendale che ha definito un quadro concettuale di riferimento ancora oggi attuale (1). Da allora, diversi studiosi aziendalisti se ne sono interessati sia da un punto di vista teorico sia empirico.

Sin dall'origine tale approccio si è posto l'obiettivo di dare un apporto originale e concreto al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, approfondendo tematiche funzionali (per esempio i sistemi di programmazione e controllo) relative alle specificità dei diversi istituti o settori e all'analisi delle iniziative di riforma della pubblica amministrazione italiana, ritenuta inadeguata rispetto alle esigenze del Paese sin dal secondo dopoguerra (2).

L'approccio aziendale, centrato sui principi di autonomia e responsabilizzazione, assegna un ruolo fondamentale alla dirigenza. Già nel 1983 Gianfranco Reborà individuò nella dirigenza una delle tre leve per il cambiamento delle amministrazioni pubbliche italiane (insieme ai modelli organizzativi e al comportamento politico). In particolare l'autore sviluppò un ragionamento sulle professionalità dirigenziali affermando che i ruoli di direzione generale hanno «un orientamento professionale privilegiato verso l'ambiente esterno e l'attenzione al suo impatto sulla struttura interna, verso l'adeguamento del rapporto obiettivi-risorse; essi tendono ad operare come interfaccia fra organizzazione e sfera politica» (3).

** Giovanni Fattore è Professore Ordinario di Economia Aziendale presso l'Università Bocconi.*

Si ringrazia Elena Cuneo per la raccolta dei dati contenuti in questo contributo e per gli interessanti suggerimenti sulla loro interpretazione.



Il ruolo della dirigenza nelle istituzioni pubbliche appare ancora più determinante nei processi di riforma. Dalla stesura delle circolari attuative alla concreta gestione del cambiamento, la dirigenza, soprattutto quella apicale, è un fattore determinante. L'approccio aziendale, proprio perché centrato su una visione socio-sistemica delle diverse amministrazioni pubbliche, concepisce il cambiamento come un processo interno alle istituzioni stesse che, sebbene spinto anche in modo decisivo da fattori esterni (appunto le riforme politiche), richiede un lavoro che è frutto di volontà e capacità. In altre parole, per essere attuate, le riforme necessitano di una leadership interna alle amministrazioni (4).

L'importanza della dirigenza, sia per come può svolgere il lavoro amministrativo sia per valutarne le potenzialità come attore di cambiamento, giustifica un lavoro tendenzialmente analitico e descrittivo di chi siano gli attuali dirigenti apicali delle pubbliche amministrazioni italiane. Questo contributo presenta un'indagine che sfrutta l'obbligo di pubblicazione dei CV dei dirigenti italiani nonché delle retribuzioni loro corrisposte per valutare l'adeguatezza degli stessi rispetto alle necessità di ammodernare la pubblica amministrazione italiana (5).

LA RACCOLTA DEI DATI

Nella XVII legislatura (2014-2018) il governo era composto dalla Presidenza del Consiglio, 13 ministeri e 5 ministeri senza portafoglio. L'analisi ha coperto tutto il personale dirigente apicale dei ministeri e della Presidenza del Consiglio escluse le forze armate e il personale diplomatico, le cui modalità di selezione e progressione di carriera rispondono a specifici sistemi non immediatamente confrontabili con quelli del resto delle pubbliche amministrazioni. Sono stati pertanto esclusi dall'analisi il Ministero della Difesa e il personale della Polizia di Stato (Ministero degli Interni), della Guardia di Finanza (Ministero dell'Economia) e della Guardia Costiera (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Sui siti dei ministeri, sono stati individuati e scaricati i CV dei dirigenti di 1° fascia e le retribuzioni lorde. Dai CV, generalmente redatti secondo il formato europeo, sono state estratte le seguenti informazioni: anno di nascita, genere, luogo di nascita, titolo di studio (il più elevato) e università dove è stato conseguito ed eventuali master specialistici. Inoltre, sempre dal CV di ogni dirigente è stato individuato se avesse una rilevante esperienza al di fuori della pubblica amministrazione (esclusi gli stage) e internazionali (superiori

TABELLA 1 | IL NUMERO DI DIRIGENTI APICALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA (2014-2018)

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

a un mese). Sono stati inoltre identificati i dirigenti la cui posizione dirigenziale aveva presumibilmente un carattere fiduciario rispetto al ministero di riferimento (per esempio ufficio di gabinetto o ufficio stampa). Infine, per ognuno dei dirigenti individuati è stato recuperato il valore del compenso economico come presentato sul sito del relativo ministero. Il compenso riguarda la retribuzione lorda corrisposta dal ministero di riferimento e non include pertanto eventuali altri compensi erogati da istituzioni pubbliche o private.

I RISULTATI PIÙ SIGNIFICATIVI DELLA RICERCA

Durante le fasi preliminari dello studio sono stati scaricati e classificati 444 CV; il numero di dirigenti apicali varia significativamente da ministero a ministero con quello dell'Economia e Finanze (MEF) a cui fanno riferimento più di un quarto dei dirigenti totali (Tabella 1). L'età media dei dirigenti è di 54,8 anni. I ministeri con la dirigenza più anziana sono quello dell'Interno (61,6 anni), dei Beni e Attività Culturali e Turismo (58,5 anni) e delle Infrastrutture e Trasporti (58 anni). Complessivamente, il 64 per cento dei dirigenti sono uomini, con un intervallo che va da un minimo del 44 per cento del Ministero dell'Istru-

zione, Università e Ricerca (MIUR) al 91 per cento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Per 435 dirigenti è stato possibile identificare la regione di nascita. 11 (il 2,5 per cento) sono nati all'estero, 55 (il 12,6 per cento) sono nati nelle regioni del Nord, 176 (il 40,5 per cento) nelle regioni del Centro e 193 (il 44,4 per cento) nelle regioni del Sud (Tabella 2). L'alta dirigenza non rappresenta dunque la distribuzione della reale della popolazione residente sul territorio italiano: con circa il 45 per cento della popolazione totale, le regioni del Nord sono sotto-rappresentate, mentre le regioni del Centro e del Sud, con rispettivamente il 20 e il 35 per cento della popolazione residente, sono sovra-rappresentate. La regione Lombardia ha 13 dirigenti, pari al 3 per cento dei dirigenti analizzati (la popolazione lombarda è circa il 17 per cento di quella totale). I dati sulla provenienza territoriale sono relativamente omogenei rispetto ai diversi ministeri. In nessuno di essi la percentuale di dirigenti nati al Nord supera il 20 per cento. Nei Ministeri dell'Economia, della Giustizia e dell'Interno più del 50 per cento dei dirigenti proviene da regioni del Sud. Tale percentuale arriva al 75 per cento per il Ministero dell'Interno (è esclusa dall'analisi la dirigenza delle Prefetture).

TABELLA 2 | LUOGO DI NASCITA DEI DIRIGENTI APICALI DELLA PA PER REGIONE E PER MINISTERO

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

FIGURA 1 | NUMERO DI DIRIGENTI PER UNIVERSITÀ DI LAUREA

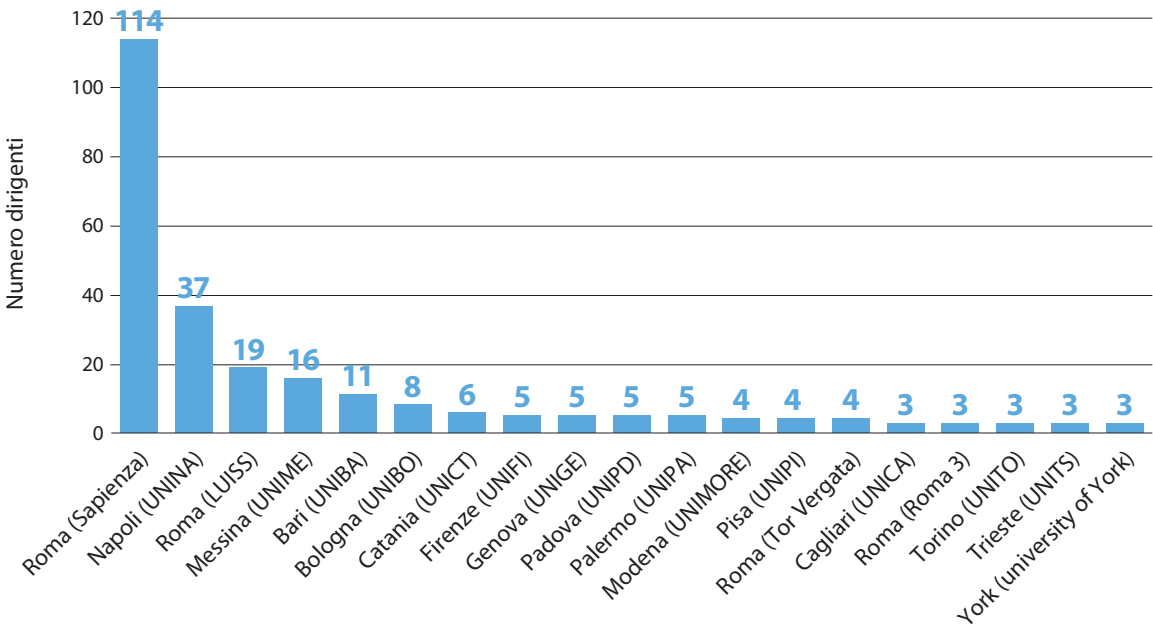
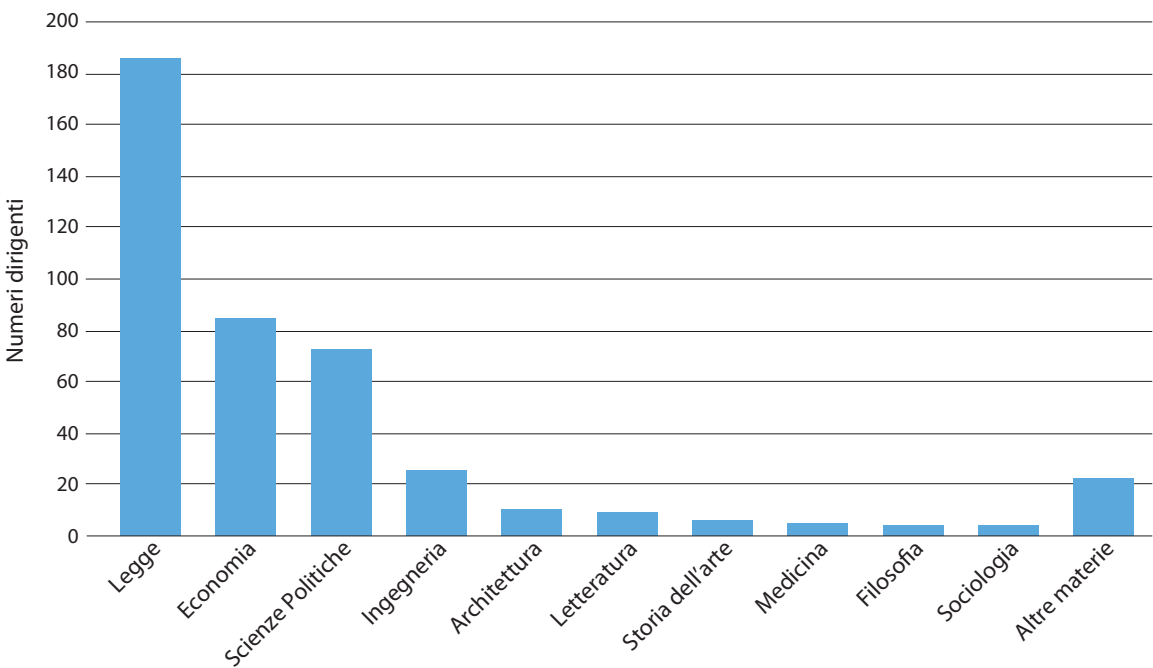


FIGURA 2 | NUMERO DI DIRIGENTI PER UNIVERSITÀ DI LAUREA



Per 301 dirigenti è stato possibile identificare l'università in cui il titolo di laurea è stato conseguito (Figura 1). Più di un terzo si è laureato alla Sapienza di Roma (114); seguono l'Università Federico II° di Napoli (37), la Luiss di Roma (19), l'Università di Messina (16) e l'Università di Bari (11). Complessivamente i dirigenti con una laurea conseguita nelle regioni del Nord sono 34. Le due principali università del Nord per numero di iscritti, Milano e Torino, sono ciascuna l'alma mater di 3 dirigenti apicali. Solo 2 dirigenti su 301 hanno conseguito una laurea (o titolo equivalente) in una università straniera.

Per 428 dirigenti è stato possibile individuare il titolo di laurea (Figura 2). È pertanto possibile stimare che il 98 per cento dei dirigenti apicali è laureato. Di questi, 186 (43,5 per cento) è laureato in giurisprudenza. Seguono 85 (19,8 per cento) dirigenti laureati in economia, 72 (16,8 per cento) in scienze politiche e 25 (5,8 per cento) in ingegneria. Sono pochissimi i laureati in materie scientifiche, in gran parte concentrati nel Ministero della Salute dove 5 dirigenti su 21 sono medici (e comunque 6 dirigenti sono laureati in giurisprudenza). Nel Ministero dell'Ambiente tutti i dirigenti apicali sono laureati in giurisprudenza (6) o in scienze politiche (5). Nel MIUR, dove la dirigenza

avviene anche tramite reclutamento dalle dirigenze di scuole e università, il 54 per cento dei dirigenti ha una formazione giuridica e nessuno ha una formazione tecnico-scientifica.

L'anno mediano di inserimento nella PA varia sensibilmente da ministero a ministero (Tabella 3). In quello dell'Interno l'anno mediano è il 1981 e in quello dei Beni e Attività Culturali e Turismo è il 1983. A fronte di questi ministeri in cui la maggioranza del personale ha un'anzianità di servizio nell'amministrazione di più di 35 anni, ve ne sono altri per così dire più giovani come quello della Giustizia (mediana 2010) e la Presidenza del Consiglio (mediana 1997). Varia da ministero a ministero anche la percentuale dei dirigenti con esperienza internazionale o esterna alle pubbliche amministrazioni. La maggior parte dei dirigenti del Ministero della Giustizia (64 per cento) e dello Sviluppo Economico (60 per cento) hanno maturato un'esperienza significativa al di fuori del perimetro delle pubbliche amministrazioni. Sono invece modeste le percentuali di dirigenti con siffatta esperienza nei ministeri degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale (4 per cento), dell'Interno (12 per cento), del MIUR e del MEF (17 per cento). Per il 23 per cento dei dirigenti è stato possibile desumere dal CV un'e-

TABELLA 3 | VARIETÀ DELLE ESPERIENZE ED ESPOSIZIONE INTERNAZIONALE DEI DIRIGENTI DELLA PA ITALIANA

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

TABELLA 4 | REDDITO MEDIO DEI DIRIGENTI DELLA PA ITALIANA (COMPENSO EROGATO DAL MINISTERO DI AFFERENZA IN MIGLIAIA DI EURO)

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

TABELLA 5 | MODELLO DI REGRESSIONE SUL REDDITO PERCEPITO DAI DIRIGENTI APICALI

Variabile Dipendente: Log (reddito)		
Età (anni)	0,009 (t=4,32; p<0,001)	0,01 (t=5,01; p<0,001)
Genere (1=maschio)	-0,028 (t=87; p=0,387)	-0,024 (t=86; p=0,432)
Laura in economia	0,010 (t=0,23; p=0,818)	0,003 (t=2,24; p= 0,026)
Laurea in giurisprudenza	0,076 (t=2,08; p= 0,038)	0,098 (t=0,91; p= 0,026)
Esperienze all'estero	0,178 (t=4,59; p<0,001)	0,142 (t=3,54; p<0,001)
Esperienze esterne alla PA	0,079 (t=2,22; p=0,027)	0,037 (t=1,06; p=0,291)
In posizione di ruolo	0,425 (t=-9,29; p<0,001)	0,448 (t=-9,94; p<0,001)

Controllo per ministero	No	Sì
R2 (aggiustato)	0,29	0,42
Numero osservazioni	404	404

sperienza internazionale significativa. Questa percentuale è al 97 per cento per il Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, chiaramente un outlier per evidenti ragioni, e al 45 per cento per quello dei Beni e Attività Culturali. Invece, neanche un dirigente apicale su 10 ha un'esperienza internazionale significativa al Ministero dell'Interno; molto scarse anche quelle al MIUR (9 per cento) e alla Presidenza del Consiglio (9 per cento). Il 63 per cento dei dirigenti scrive nel CV di conoscere l'inglese a livello buono o eccellente. Le percentuali più basse si registrano nel Ministero dell'Interno (38 per cento), dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (44 per cento) e del Lavoro e delle Politiche Sociali (52 per cento).

Nel 2016, il compenso medio lordo percepito dal ministero di afferenza dai dirigenti per cui il valore dichiarato è stato trovato sul sito (409) è di 157mila euro lordi annui, con un valore minimo per il MEF (139mila) e un valore massimo per la Presidenza del Consiglio (207mila) (Tabella 4). I valori mediani tendono a essere più alti per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione che ha più del 50 per cento dell'alta dirigenza che raggiunge il limite massimo consentito dalla legislazione di 240 mila euro e per la Presidenza del Consiglio con 220mila euro. Se si escludono dall'analisi i dirigenti non di ruolo, il reddito lordo medio e mediano sono entrambi pari a 166mila euro.

La Tabella 5 presenta un modello di regressione con il logaritmo del reddito come variabile dipendente e una serie di caratteristiche individuali del dirigente come

variabili esplicative. Il modello viene presentato con e senza l'introduzione dei rispettivi ministeri di appartenenza come variabili di controllo. La determinante più importante del reddito è l'età. Hanno comunque un effetto positivo e significativo sia l'esperienza all'estero sia quella esterna alla pubblica amministrazione (una volta controllato per l'età del dirigente). I dirigenti del MEF e del Ministero dei Beni e Attività Culturali e del Turismo hanno retribuzioni significativamente più basse, come nettamente inferiori sono anche i compensi dei dirigenti che non hanno posizioni di ruolo.

Su diverse variabili è stato possibile osservare una differenza importante tra dirigenti di ruolo e non di ruolo, questi ultimi identificabili come dirigenti con incarichi fiduciari e temporanei (Tabella 6). Si è deciso di tenere nell'analisi complessiva anche questi dirigenti (in tutto 87) ma di svolgere un approfondimento per analizzare eventuali differenze tra queste due tipologie di dirigenti apicali. Effettivamente le due tipologie presentano differenze importanti: i dirigenti di ruolo sono più anziani di 8 anni, con percentuali inferiori per quanto riguarda l'essere nati al Nord (10,6 per cento tra i dirigenti di ruolo *vs* 21,2 per cento per i dirigenti non di ruolo), l'aver fatto una significativa esperienza internazionale (19 per cento *vs* 36,8 per cento) e l'aver lavorato in settori diversi dalle pubbliche amministrazioni (24,9 per cento *vs* 50,6 per cento). Non sono invece rilevanti le differenze per quanto riguarda il genere e la percentuale di laureati in giurisprudenza.

Quasi un terzo dei dirigenti per cui è stato analizzato

TABELLA 6 | CARATTERISTICHE DEI DIRIGENTI DI RUOLO RISPETTO A QUELLI DI NOMINA FIDUCIARIA DEI MINISTRI

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

il CV ha più di 60 di età (Tabella 7). Sono questi i dirigenti che dovrebbero lasciare per primi le amministrazioni. Può essere pertanto utile confrontarli con quelli più giovani per verificare se si possono attendere cambiamenti importanti nei profili dirigenziali per il solo effetto della collocazione a riposo. Soffermandosi sui dirigenti in ruolo, si osserva che i dirigenti con meno di 60 anni tendono, in percentuale, a essere più donne (36,8 per cento *vs* 35 per cento), laureati in economia (28,7 per cento *vs* 8 per cento), laureati in materie diverse da giurisprudenza (61,6 per cento *vs* 54 per cento) e più internazionali (27,7 per cento con esperienza in settori diversi dalla PA tra coloro con meno di 60 anni rispetto al 18,8 per cento tra gli ultra sessantenni). In generale, i profili dei dirigenti della fascia più giovane (che comunque è dominata da dirigenti più che cinquantenni) sembra un po' più vicina alle aspettative di una dirigenza più esposta al settore privato e a esperienze internazionali nonché di formazione non prevalentemente giuridica. Non cambia tuttavia la modesta rappresentanza delle regioni del Nord che, per la dirigenza di ruolo, si posiziona poco sopra al 10 per cento.

LIMITI E RISULTATI DELL'INDAGINE

I CV analizzati presentano alcuni dati oggettivi ma non possono cogliere pienamente la complessità delle reali competenze e attitudini, soprattutto quando sono in gioco posizioni di alta dirigenza. È pertanto doveroso richiamare il limite principale di questo studio prima di commentarne i risultati: la fotografia offerta è basata sulle poche informazioni oggettive de-

sumibili dai CV. I profili dei 444 dirigenti studiati sono chiaramente molto più articolati e ricchi di quello che può emergere da un riassunto di poche pagine, a volte di scarsa qualità e senza (volontariamente o no) informazioni fondamentali.

La fotografia presenta una dirigenza apicale anziana, con una formazione prevalentemente giuridica e di provenienza, per nascita o per università del titolo di laurea, dalle regioni centro-meridionali. Si tratta inoltre di una dirigenza cresciuta quasi esclusivamente nelle pubbliche amministrazioni con rare esperienze internazionali e nel settore privato. Più di un terzo dei dirigenti apicali sono donne: su questo la pubblica amministrazione centrale presenta un bilanciamento tra i generi migliore di quello del settore privato. Si tratta di una fotografia coerente con quella proposta da Guido Melis, lo storico che da decenni studia la storia delle nostre amministrazioni: «La dirigenza amministrativa è la più vecchia d'Europa, tra le meno attrezzate dal punto di vista culturale, specificamente da quello dell'innovazione (la frontiera sulla quale si giocheranno le sorti delle riforme)» (6). L'alta dirigenza dello stato centrale è anche la meglio pagata d'Europa (7).

**LE RAGIONI STORICHE
ALLA BASE DELL'ATTUALE PA**

Perché si è arrivati ad avere una dirigenza con questo profilo? Si propongono qui tre possibili spiegazioni, per diversi aspetti complementari. Si parta da una spiegazione di natura storica. L'attuale profilo della pubblica amministrazione italiana è il risultato di un

TABELLA 7 | CARATTERISTICHE DEI DIRIGENTI RISPETTO ALL'ETÀ E AL RUOLO NELLA DIRIGENZA

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

lungo processo che ha origine nella nascita dello Stato unitario nel 1861 e che ha delineato un'amministrazione, soprattutto a livello centrale, in cui ha preso il sopravvento una cultura giuridico-amministrativa invece che tecnica, e in cui il settore pubblico in generale e la dirigenza pubblica in particolare hanno giocato una funzione di supplenza del mancato sviluppo economico-industriale al Centro-Sud (8). Sin dall'inizio del secolo scorso le amministrazioni pubbliche sono state usate come sbocco occupazionale per i giovani del Sud, compresi coloro con titoli di studio superiori. Da qui la meridionalizzazione dell'intera pubblica amministrazione centrale che si è riprodotta nel tempo e che non ha paralleli a livello europeo (9); da qui anche il prevalere di una concezione della stessa lontana dal settore privato, con una forte dominanza della cultura giuridica, elemento comune nei Paesi con amministrazioni pubbliche di matrice napoleonica (10). Letto in termini storici, il profilo dei dirigenti apicali della PA italiana è il frutto di una *path-dependency* che ha avuto un'origine giustificabile (per esempio la valorizzazione delle risorse umane del Sud o la necessità di sviluppare un sistema giuridico-amministrativo omogeneo in un Paese frammentato) ma non è poi stato in grado di evolversi per rispondere a bisogni crescenti di saperi tecnico-scientifici, di capacità organizzative e gestionali, di competenze acquisibili tramite l'esperienza esterna all'amministrazione e di una cultura maggiormente orientata al risultato invece che ai processi. L'espansione dell'intervento dello Stato in settori nuovi e con fabbisogni crescenti ha aperto un divario tra le caratteristiche richieste alla dirigenza e quelle disponibili, dati i percorsi di crescita del personale, tipicamente interni all'amministrazione, non esposti all'innovazione richiesta dalle dinamiche ambientali (11). Infine, il decentramento dello Stato italiano, iniziato lentamente negli anni Settanta, e spesso sviluppatosi in maniera non lineare, ha reso maggiormente complessi i rapporti istituzionali e più difficile l'esercizio delle prerogative di governo dello Stato centrale in ampi ambiti dove altre istituzioni assumevano poteri crescenti (come per esempio nel caso della sanità) (12).

Questo breve richiamo storico suggerisce due ipotesi teoriche più generali in grado di spiegare entrambe perché la dirigenza amministrativa del nostro Paese non si sia evoluta rispetto alle esigenze del Paese: una economica e l'altra socio-culturale.

LE RAGIONI ECONOMICHE E SOCIO-CULTURALI

La prima ipotesi è centrata sul presupposto che i dirigenti pubblici siano attori economici con agende individuali e che l'allineamento delle loro azioni rispetto agli obiettivi politici e alle finalità generali delle amministrazioni sia molto difficile da garantire. Questa interpretazione è proposta da un'ampia letteratura di derivazione economica con una impostazione neo-classica che sottolinea quanto sia *naïve* assumere una dirigenza pubblica naturalmente portata a operare nell'interesse della comunità e facilmente governabile dagli organi politici. Secondo questa interpretazione teorica, i sistemi burocratici non sono adeguatamente controllati dalla politica perché sfruttano importanti asimmetrie informative, ampi spazi di autonomia nelle fasi di implementazione e le garanzie del pubblico impiego per perseguire obiettivi individuali o di categoria, come la crescita delle risorse gestite, la conservazione e l'avversione a decisioni rischiose. Secondo questa spiegazione, l'alta dirigenza del nostro Paese ha posizioni fortemente conservatrici perché non vuole ascoltare le diverse istanze di cambiamento provenienti dalla società e dalla politica. Sicura di un sistema d'impiego e retributivo garantista e favorita da un sistema politico instabile, l'alta dirigenza non ha risposto agli stimoli provenienti dai cambiamenti dell'ambiente esterno semplicemente perché non le conviene e non è costretta a farlo. Anzi, la dirigenza ha finito per rafforzare i propri poteri



facendo leva sulla cultura giuridica portata all'estremo, sull'exasperazione della forma sulla sostanza (frutto anche del più generale sistema legale del Paese) e sulla convinzione, sostanzialmente giustificata, che il potere politico cambia mano mentre quello amministrativo no. Questa interpretazione è sottesa a iniziative riformatrici che insistono sullo *spoils system*, sulla misurazione e incentivazione dei risultati e, più in generale, sul trasferimento massiccio dei sistemi di management del settore privato a quello pubblico.

L'altra chiave di lettura ha una natura più sociologica e fa riferimento alla cultura come insieme di sistemi cognitivi che rappresentano la vita organizzativa e le giustificazioni dell'agire individuale e collettivo. Si tratta di un'impostazione più strutturalista, rivolta a comprendere i comportamenti in funzione dell'ambiente in cui i dirigenti sono inseriti; ambiente fatto da un sistema di regole scritte o non scritte che delineano

le caratteristiche professionali richieste e delimitano lo spazio d'azione individuale. Secondo questa interpretazione l'alta dirigenza italiana sarebbe ormai rinchiusa in gabbie mentali e in modi di rappresentazione del suo operato distanti dalle aspettative della società. Sarebbe sostanzialmente dominata da una cultura burocratica, conservatrice e insensibile alla domanda di cambiamento (13). Anche i sistemi di management sarebbero inadeguati perché risultanti da una formazione, cultura organizzativa e rappresentazione della realtà rimaste arretrate rispetto ai cambiamenti che hanno caratterizzato l'ambiente sociale, economico e culturale degli ultimi decenni. In questo senso la crisi dell'alta dirigenza pubblica dello Stato centrale sarebbe il risultato di un disallineamento tra aspettative e capacità, nel senso di possesso del necessario insieme di modelli mentali ma anche di strumenti operativi per gestire la complessità. La crisi deriverebbe pertanto da una mancanza di capacità piuttosto che di volontà e il conservatorismo dell'amministrazione sarebbe anche un meccanismo di difesa rispetto a richieste a cui non si è in grado di rispondere.

UN'ANALISI CRITICA DEI RISULTATI DELL'INDAGINE

I risultati dell'analisi empirica presentata in precedenza sono pienamente coerenti con questa chiave di lettura. L'elevata età della dirigenza è molto probabilmente associata a una scarsa predisposizione all'innovazione, soprattutto a quella tecnologica. Inoltre, è anche probabile che il lunghissimo tempo passato nelle stesse amministrazioni da parte dei dirigenti abbia consolidato modi di pensare e agire più legati a pratiche del passato piuttosto che all'innovazione. D'altro canto, anche in termini più intuitivi si tende ad associare l'età con la conservazione o comunque con il perpetuare esperienze passate. La dominanza di una cultura giuridica, per formazione ma anche per il contenuto stesso del lavoro amministrativo nelle amministrazioni, soprattutto centrali, ha privilegiato un approccio alla dirigenza centrato sul rispetto delle norme e delle procedure come garanzia di buona amministrazione, finendo per trascurare il tema dell'implementazione e gestione delle politiche. Da un lato le politiche stesse, alla cui concezione l'alta dirigenza partecipa, emergono da una lettura centrata su diritti e doveri con scarsa attenzione ai temi di fattibilità concreta; dall'altro, viene a mancare l'insieme di conoscenze e competenze utili per concretizzare le politiche che richiedono flessibilità, adattamento, sperimentazione e valutazione. Quasi per definizione, e soprattutto nel contesto del diritto italiano, le norme sono rigide mentre la complessità dell'azione pubblica richiede strumenti molto flessibili. Inoltre, i dati presentati precedentemente suggeriscono

che la cultura giuridica non sia neanche temperata da esperienze internazionali o nel settore privato. Mentre i dirigenti privati quasi mai fanno carriera in una sola azienda, nel settore pubblico italiano le carriere sono tendenzialmente verticali e quindi l'arricchimento derivante dalla diversità delle esperienze professionali risulta inesistente o molto limitato. Infine è da mettere in rilievo l'estrazione geografica della dirigenza. Ai vertici dell'amministrazione pubblica ci sono prevalentemente professionisti nati nel Centro-Sud e formati nelle università di questa parte del Paese. Si tratta di una situazione che si è consolidata nel tempo e che è il frutto di una specializzazione territoriale del lavoro intellettuale: al Centro-Nord le imprese, e quindi opportunità di impiego e carriera nel settore privato, mentre al Centro-Sud opportunità occupazionali offerte dalle amministrazioni pubbliche perché l'industrializzazione prima e la terziarizzazione dopo non sono mai veramente decollate. A questo si è aggiunta una incapacità (o mancata volontà) di trasferire a Roma dirigenti delle amministrazioni regionali e locali del centro-Nord, perdendo l'opportunità di ibridare maggiormente l'amministrazione centrale. Le diverse caratteristiche socio-economiche, se non anche culturali, dei diversi territori tendono inevitabilmente a influire sulla *forma mentis* e le competenze dei dirigenti.

I precedenti paragrafi propongono due spiegazioni dell'inadeguatezza dell'alta dirigenza non alternative tra loro. La dirigenza non si è trasformata nel corso degli ultimi decenni sia perché non aveva interesse a farlo sia perché non aveva gli strumenti culturali (in senso lato) per effettuare un profondo percorso di cambiamento. In altre parole, la dirigenza non ha voluto e non ha saputo trasformarsi. Se però la coesistenza di diverse ipotesi esplicative non può essere esclusa, o anzi è molto probabile, da un punto di vista normativo sottolineare una delle due spiegazioni ha implicazioni profondamente diverse. Se si accetta l'ipotesi di una amministrazione che non vuole cambiare si richiama il ruolo delle riforme strutturali e del rapporto tra amministrazione e politica, favorendo le sperimentazioni traslate dal settore privato, anche solo perché più ricco di modelli ed esperienze legati all'utilizzo degli incentivi economici e della misurazione della performance. Se invece si richiama la dimensione culturale si sottolinea la centralità delle persone, più che della struttura o dei sistemi amministrativi, rivolgendo l'attenzione alle dinamiche del personale, soprattutto quello delle posizioni apicali. Questa lettura della dirigenza porta a prestare particolare attenzione ai sistemi di reclutamento e di progressione di carriera, nella speranza che si riesca a ridefinire un profilo culturale del dirigente più coerente con le necessità delle pubbliche amministrazioni che, sebbene sempre più delegittimate, a torto

o a ragione, rimangono un fattore critico e ineliminabile della vita sociale, economica e culturale dell'Italia, soprattutto in una fase storica in cui sembra ritornare un protagonismo degli Stati nazionali.

La buona notizia che deriva dai dati presentati sopra è che nei prossimi anni vi sarà un profondo ricambio dell'alta dirigenza. Questa è una grande opportunità per attuare un profondo processo di rinnovamento nel senso richiamato (14). In tal senso si apre una finestra di opportunità per inserire ai livelli apicali delle amministrazioni dirigenti in grado di rompere con il passato. Per questo motivo, a parere di chi scrive, nei prossimi anni la partita principale per la riforma delle pubbliche amministrazioni centrali non si giocherà sul piano delle riforme ma quanto piuttosto sulle persone.

La Riforma Madia sembra avere compreso la centralità dei sistemi di reclutamento della dirigenza, riformando in modo importante il sistema dei concorsi e dell'assegnazione degli incarichi dirigenziali. Tuttavia la riforma è stata attuata solo in parte e non mancano scelte che sembrano contraddire il suo spirito, come per esempio l'insistere sull'istituto del concorso che, per come si può prefigurare, non può che essere orientato all'oggettivo accertamento delle conoscenze piuttosto che alle attitudini e alle competenze concrete. Rimane che i prossimi anni saranno particolarmente critici per quanto riguarda il ricambio dell'alta dirigenza (non solo della PA centrale) e che il dibattito sulle scelte politiche e gestionali relative a questo ricambio dovrebbe raccogliere più interesse.

-
- (1) E. Borghonovi, *L'economia aziendale degli istituti pubblici territoriali*, Milano, Giuffrè Editore, 1973.
 - (2) G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna, 1996.
 - (3) G. Rebona, *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Milano, Giuffrè Editore, 1983, p. 168.
 - (4) D. Cristofoli, G. Nasi, A. Turrini, G. Valotti, «Civil service reforms in Italy: The importance of external endorsement and administrative leadership» *Governance*, 24(2), 2011, pp. 261-283.
 - (5) *Il Decreto legislativo 33/2013 e successive modifiche prevede infatti l'obbligo da parte delle amministrazioni e del loro personale di rendere pubbliche informazioni di varia natura che riguardano i dipendenti delle amministrazioni stesse e in particolare i dirigenti. I siti web delle istituzioni pubbliche rendono queste informazioni facilmente accessibili. La base informativa del presente lavoro consiste nei CV e nelle retribuzioni dei dirigenti apicali dei ministeri del Governo Italiano alla data di gennaio 2018.*
 - (6) G. Melis G, «Il riformismo amministrativo della storia d'Italia: i due attori fuori scena», in C. Dell'Ariaga, G. Della Rocca G (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, Bologna, 2017.
 - (7) OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Parigi, 2017.
 - (8) G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna, 1996.
 - (9) Ibidem.
 - (10) E. Ongaro, G. Valotti, «Public management reform in Italy: Explaining the implementation gap», *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 2008, pp. 174-204.
 - (11) E. Borghonovi, «La pubblica amministrazione come Sistema di aziende composte», in E. Borghonovi (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.
 - (12) F. Tediosi, S. Gabriele, F. Longo, «Governing decentralization in health care under tough budget constraint: What can we learn from the Italian experience?», *Health Policy*, 90(2-3), 2009, pp. 302-313.
 - (13) R. Mussari, *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994.
 - (14) F. Cannas, P. Cantarelli, G. Cinelli, G. Fattore, «Il talent management nella pubblica amministrazione italiana», *Economia&Management*, 4, 2018.
-

IN SINTESI

- Dall'analisi dei CV della dirigenza pubblica italiana emerge come questa sia molto anziana (54,8 anni la media totale), di provenienza (e formazione) centro-meridionale, con una formazione giuridica e con modeste esperienze internazionali ed esterne alla pubblica amministrazione.
- Più di un terzo dei dirigenti apicali sono donne: su questo la pubblica amministrazione centrale presenta un bilanciamento tra i generi migliore di quello del settore privato.
- È opportuno ridefinire un profilo culturale del dirigente più coerente con le necessità delle pubbliche amministrazioni che, sebbene sempre più delegittimate, rimangono un fattore critico e ineliminabile della vita sociale, economica e culturale dell'Italia.
- Per questioni anagrafiche, nei prossimi anni vi sarà un profondo ricambio dell'alta dirigenza italiana. Si tratta di una straordinaria opportunità per ammodernare la pubblica amministrazione.