

OCAP

Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche

Working Paper 1/2008

L'alleanza tra politica e management per
riformare il pubblico impiego.
Il caso del pay-system dei dirigenti
pubblici.

di Daniela Cristofoli, Alex Turrini e Giovanni Valotti

L'alleanza tra politica e management per riformare il pubblico impiego.

Il caso del pay-system dei dirigenti pubblici.

1. Introduzione.

Sin dalle origini dello Stato unitario i dipendenti pubblici italiani sono stati sottoposti a severe critiche. La sicurezza del posto di lavoro, la retribuzione fissa, i meccanismi di carriera legati all'anzianità di servizio sono spesso stati considerati indebite forme di garanzia, capaci di trasformare i dipendenti pubblici in un esercito di lavoratori poco produttivi e troppo pagati (Ichino, 2006).

Nell'ambito del più generale processo di "aziendalizzazione" della pubblica amministrazione, il pubblico impiego è stato, quindi, sottoposto a profondi processi di riforma (Borgonovi, 2000; Valotti, 2000).

Sulla scia dei principi del New Public Management (Osborne e Gaebler, 1983; Barzeley, 2001; Ferlie et al., 1996), il Legislatore italiano ha emanato una serie di provvedimenti volti a "managerializzare" i dipendenti pubblici (Valotti, 2000). L'attenzione si è concentrata soprattutto sui dirigenti pubblici, in quanto considerati capaci di cambiare le amministrazioni pubbliche italiane in senso manageriale (Valotti, 1989).

Per questa categoria di dipendenti si sono progressivamente modificate le modalità di accesso ai ruoli della dirigenza pubblica, le modalità di affidamento degli incarichi, le politiche formative, le modalità di valutazione e incentivazione, i meccanismi retributivi. Tali cambiamenti hanno avuto come obiettivo la trasformazione del dirigente pubblico in un manager (1) autonomo dal politico sotto il profilo decisionale, (2) competente sotto il profilo gestionale e (3) responsabile dei risultati dell'attività svolta sotto il profilo economico e della soddisfazione dei bisogni pubblici (Cristofoli, Danesi; 2007)

Al di là dei cambiamenti normativi, a ormai più di dieci anni dall'avvio del processo di riforma, c'è chi lamenta un'applicazione distorta e parziale degli istituti della riforma (Merloni 2006, Ichino 2006). L'attenzione di operatori e studiosi di settore è tornata, quindi, a focalizzarsi oggi su dipendenti e dirigenti pubblici e la questione del pubblico impiego è tornata a caratterizzare l'agenda politica.

A fronte di tali considerazioni, il presente articolo si propone di indagare le ragioni di un'attuazione spesso parziale della riforma della dirigenza pubblica nel nostro Paese. L'obiettivo è quello di fornire a policy-maker e manager pubblici alcune indicazioni sugli aspetti da presidiare per favorire il successo delle riforme manageriali del pubblico impiego.

L'analisi si sviluppa rispetto a una delle principali innovazioni della riforma della dirigenza pubblica: l'introduzione dell'istituto della retribuzione di risultato. Previsto per responsabilizzare i dirigenti pubblici sui risultati dell'attività svolta, stimolandone al contempo la produttività, l'istituto della responsabilizzazione di risultato ha conosciuto spesso un'applicazione parziale. Secondo le elaborazioni dell'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, infatti, gli Enti territoriali italiani collegano ai risultati mediamente poco

meno dell'8% della retribuzione complessiva dei propri dirigenti' (Cristofoli, Turrini 2007).

In questo articolo si analizza il comportamento dei Comuni italiani chiamati a implementare la riforma del sistema retributivo (*pay-system*) dei propri dirigenti ricercandone quali fattori possono essere esplicativi della mancata utilizzazione dell'istituto della retribuzione di risultato in questo comparto.

L'articolo si sviluppa in tre parti. Dapprima si presenta una breve descrizione della riforma del *pay-system* dei dirigenti pubblici italiani. Si guarda, quindi, alla letteratura manageriale per individuare i fattori potenzialmente esplicativi del comportamento delle amministrazioni pubbliche sottoposte a riforme di natura manageriale. La formulazione delle ipotesi alla base dello studio conclude questa prima parte. In secondo luogo, si illustra il metodo di analisi impiegato nel corso dell'analisi e se ne presentano i risultati. L'ultima parte dell'articolo commenta i risultati dell'analisi condotta e sviluppa alcune conclusioni in merito a quali azioni intraprendere per favorire l'implementazione delle riforme del pubblico impiego nel nostro Paese.

2. La riforma del sistema retributivo dei dirigenti pubblici in Italia.

La necessità di manager pubblici capaci di perseguire in modo imprenditoriale finalità eminentemente pubbliche è emersa sin dall'inizio degli anni Ottanta come elemento essenziale per la riuscita dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche dei principali Paesi europei e americani. L'obiettivo di trasformare i funzionari pubblici in "dirigenti pubblici più flessibili e responsabili, più focalizzati sul raggiungimento dei risultati, più competenti sotto il profilo manageriale e meno numerosi" (Pollitt e Bouckaert, 2000:192) è stato uno dei principi guida che hanno ispirato i processi di riforma della dirigenza in molti Paesi europei. (Pollitt e Bouckaert, 2000; Rainey, 2000; Peters e Pierre, 2001).

Tra questi, uno degli interventi più rilevanti è stata l'introduzione dell'istituto della responsabilizzazione di risultato per la dirigenza.

Tradizionalmente, infatti, la retribuzione dei dirigenti in quasi tutti i Paesi OCSE era legata all'anzianità di servizio: la retribuzione fissa e gli scatti automatici di anzianità erano, infatti, considerati condizione per garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'amministrazione rispetto alla politica (OECD, 1999; 2001; 2003)

A partire dagli anni '80 si è assistito all'introduzione di sistemi di retribuzione legati non solo all'anzianità, ma anche alla produttività o in generale alle performance ottenute.

Anche in Italia l'istituto della retribuzione di risultato è comparso da subito come leva fondamentale per il miglioramento delle performance dell'amministrazione pubblica.

Similmente a quanto è avvenuto all'estero la retribuzione dei dirigenti pubblici è stata distinta in tre principali componenti: una componente fissa, una di posizione, una di risultato. A queste due ultime componenti è stata affidata la funzione di motivare e responsabilizzare i dirigenti pubblici².

¹ Nello specifico la retribuzione di risultato rappresenta solo il 5% della retribuzione totale dei dirigenti dei Ministeri, il 9,7% della retribuzione dei dirigenti delle Regioni, l'8,5% della retribuzione dei dirigenti delle Province e il 7,4% della retribuzione dei dirigenti dei Comuni. Si veda Cristofoli, D., Turrini, A., Valotti, G. (a cura di) "Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana", White paper OCAP n. 1-2, Egea, Milano.

²La retribuzione di posizione svolge una funzione incentivante in quanto si fonda su una valutazione ex ante dei risultati e delle responsabilità connesse al fatto di ricoprire un particolare ufficio laddove la retribuzione di

In particolare, la contrattazione collettiva ha indicato una percentuale minima di retribuzione da destinarsi alla valorizzazione dei risultati conseguiti, pari al 15% del fondo dedicato.

Secondo i dati dell'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, solo la metà dei Comuni che impiegano dirigenti in organico ha, però, dato completa attuazione alle indicazioni della riforma. (Cristofoli, Turrini, Valotti 2007).

A fronte di tale situazione, nel seguito, si cerca di individuare i fattori in grado di spiegare il comportamento dei Comuni italiani chiamati a implementare la riforma del pay-system dei dirigenti.

3. L'implementazione delle riforme all'incrocio tra le pressioni dell'ambiente istituzionale, economico e politico.

La letteratura di public management evidenzia come le amministrazioni pubbliche operino all'incrocio tra le esigenze dell'ambiente istituzionale, dell'ambiente economico e dell'ambiente politico (Borgonovi, 1988; Perry e Rainey, 1988; Hood, 1991; Rainey, 2000; Peters e Pierre, 2001).

In questa logica, la spiegazione del comportamento delle amministrazioni pubbliche nell'aderire a pressioni istituzionali (quali le riforme amministrative) va ricercata non solo nei vantaggi di tipo economico appropriabili aderendo alla pressione istituzionale, ma anche ai vantaggi in termini di legittimazione istituzionale (Dunleavy e Hood, 1994) e di consenso politico (Peters, 1978; Peters e Pierre, 2001). Si tratta di tensori spesso in contrasto tra loro, che richiedono alle amministrazioni pubbliche comportamenti tali da bilanciare i probabili vantaggi su un fronte con i probabili svantaggi su un altro. Solo il temperamento fra questi diversi tensori può dunque determinare il grado di adesione alle riforme amministrative (Galaskiewicz e Wasserman 1989; Oliver, 1991).

Adottando questo framework teorico per spiegare l'adeguamento dei Comuni italiani alla riforma dei meccanismi retributivi dei loro dirigenti, si possono sviluppare le seguenti ipotesi.

Come accennato precedentemente, in primo luogo le amministrazioni pubbliche di ogni genere e grado aderiranno a pressioni esterne solo se vedono guadagni in termini di legittimazione istituzionale e politica del loro comportamento isomorfo. Se tale proposizione è vera sono le amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni ad essere maggiormente sensibili al fabbisogno di legittimazione. I Comuni delle grandi città sono, infatti, costantemente sotto l'attenzione dell'opinione pubblica e dei mass-media; ci si aspetta, dunque, che siano i Comuni delle città più grandi ad essere maggiormente propensi ad implementare la riforma del pay-system dei dirigenti pubblici.

Ipotesi 1. I Comuni delle grandi città sono più propensi a implementare la riforma per l'introduzione della componente di risultato nella retribuzione dirigenziale

Un ulteriore guadagno in termini di legittimazione deriva dall'adeguarsi al comportamento delle amministrazioni pubbliche simili o contigue. In particolare, è dimostrato che le organizzazioni che operano in contesti in cui il livello di accettazione delle riforme è elevato sono più propense ad adeguare i propri comportamenti alle prescrizioni normative (Goodstein, 1994). In ambito pubblico, gli attori che non si adeguano alle riforme amministrative laddove la maggior

risultato si basa su una valutazione ex post dei risultati conseguiti. In generale, nella maggior parte dei Paesi Oecd i sistemi di retribuzione della dirigenza pubblica fondano il loro potenziale incentivante sulla retribuzione di posizione (Bossaert et al., 2001).

parte delle amministrazioni pubbliche più prossime si adegua, rischiano, infatti, di subire danni di immagine e di reputazione, arrivando persino a compromettere il proprio ruolo all'interno del mercato elettorale (Galaskiewicz e Wasserman 1989). In considerazione di ciò, ci si aspetta, dunque, che i Comuni che operano in contesti in cui la retribuzione di risultato è diffusa siano dunque più propensi a seguire le indicazioni della riforma.

Ipotesi 2. I Comuni che operano in contesti in cui la pratica della retribuzione di risultato è diffusa sono più propensi a implementare la riforma

Nell'adeguarsi alla pressione che viene dall'ambiente istituzionale, le amministrazioni pubbliche non considerano solamente i guadagni in termini di legittimità, ma anche le conseguenze sui risultati economici dell'attività svolta in attuazione della riforma (Goodstein, 1994). Uno degli obiettivi del sistema di retribuzione di risultato è quello di migliorare la performance delle singole aziende pubbliche, incrementando la produttività dei dirigenti (Osborne e Gaebler 1983). In questa prospettiva, gli attori che si aspettano un miglioramento economico dal fatto di implementare la riforma saranno più propensi a farlo. Ci si aspetta, dunque, che i Comuni che tipicamente prestano maggiore attenzione agli aspetti economico-finanziari dell'attività svolta siano più propensi ad attuare la riforma per l'introduzione della componente di risultato nel sistema retributivo dei dirigenti.

Ipotesi 3. I Comuni che prestano maggiore attenzione al risvolto economico-finanziario dell'attività svolta sono più propensi a implementare la riforma per l'introduzione della componente di risultato nella retribuzione dirigenziale

Da ultimo, le amministrazioni pubbliche necessitano del consenso e del supporto di stakeholder interni e esterni per svolgere la loro attività (Peters, 1978). Proponendosi di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, le riforme in chiave manageriale della pubblica amministrazione rischiano spesso di essere interpretate come occasioni di miglioramento da alcuni, e come minacce lesive di diritti acquisiti da altri (Pollitt e Bouckaert, 2000). Ci si aspetta, dunque, che la riforma del pay-system dei dirigenti pubblici induca comportamenti positivi nei dirigenti pubblici più dinamici e orientati all'assunzione del rischio imprenditoriale; per contro, ci si aspetta che essa induca comportamenti difensivi e di resistenza negli altri. In questa logica, si può supporre che, a differenza della maggioranza dei dirigenti pubblici, i direttori generali spingano i Comuni ad introdurre la componente di risultato nella retribuzione dirigenziale. La riforma della pubblica amministrazione prevedeva, infatti, la possibilità per i Comuni italiani di introdurre la figura del Direttore Generale (o city manager) quale anello di congiunzione tra politica e amministrazione. Al city manager la riforma affidava il compito di guidare l'amministrazione comunale verso l'introduzione di principi e logiche ispirate al management by objectives, nonché quello di essere portatore di una cultura gestionale diversa da quella tipicamente burocratica (Valotti, 2000; Fosti et al. 2007). Per questo si può ipotizzare che i direttori generali rappresentino stakeholder convinti della necessità di aderire completamente al dettato normativo.

Ipotesi 4. I Comuni che hanno attivato la figura del Direttore Generale sono più propensi a implementare la riforma per l'introduzione della componente di risultato nella retribuzione dirigenziale

Ipotesi 5. I Comuni che si caratterizzano per la maggiore incidenza dirigenziale in organico sono meno propensi a implementare la

riforma per l'introduzione della componente di risultato nella retribuzione dirigenziale

4. Analisi empirica.

Le ipotesi formulate vengono testate sulla popolazione dei Comuni italiani che secondo dati della Ragioneria Generale dello Stato (aggiornati al 31.12.2004) impiegano dipendenti con qualifica dirigenziale. Si tratta di una popolazione di 885 Comuni, per complessivamente 5.992 dirigenti impiegati.

Nel corso dell'analisi si sono esclusi 13 Comuni per i quali non si disponeva di dati completi in merito alla composizione delle retribuzioni dirigenziali; l'analisi è stata quindi condotta su una popolazione di 872 Comuni per un totale di 5.977 dirigenti impiegati. Si sono inclusi nel computo dei dirigenti pubblici i dirigenti a tempo indeterminato, i dirigenti a tempo determinato, i direttori generali e i dirigenti fuori dotazione organica, anche non destinatari di espresse disposizioni normative.

I dati relativi alla numerosità dei dirigenti in servizio, al loro livello retributivo, alla presenza del direttore generale sono stati recuperati dal data-base della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). In particolare, l'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) della RGS rileva ogni anno dati relativi alle principali caratteristiche dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato (dimensioni dell'organico, livello di istruzione, età, anzianità di servizio, ecc.) e pubblica il Conto Annuale del Pubblico Impiego. Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a partecipare alla rilevazione; in particolare 8.000 Comuni (rappresentativi del 99% dei Comuni italiani) hanno partecipato alla rilevazione 2004. Il data-base della Ragioneria Generale dello Stato rappresenta, quindi, la fonte più esaustiva e completa di informazioni ad oggi disponibili sullo stato del pubblico impiego nel nostro Paese. I dati relativi alla situazione economico-finanziaria dei Comuni considerati sono stati recuperati dai Conti Consuntivi dei Comuni pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno. Per i dati relativi alle dimensioni dei Comuni si è fatto riferimento al data base dell'Istat aggiornato al 2004.

Misure

Le variabili dipendenti e indipendenti sono state misurate come di seguito specificato.

Variabile dipendente. *Livello di implementazione della riforma.* Facendo riferimento alla letteratura neoistituzionalista (Oliver, 1991; Goodstein, 1994; Ingram e Simons, 1995), si sono individuate tre comportamenti che le amministrazioni pubbliche possono adottare in risposta alla pressione delle riforme. Esse variano tra gli estremi dell'accettazione incondizionata della previsione normativa, al tentativo di aggirarne le prescrizioni, e a quello di opporre forme di resistenza. In questa logica, si è attribuito un valore pari a 3 a comportamenti di enti che hanno introdotto una componente di risultato nella retribuzione dirigenziale pari al 15% del fondo dedicato; si è attribuito un valore pari a 2 ai comportamenti dei Comuni che hanno introdotto la componente di risultato, ma in misura inferiore a quella prevista, e in ultimo, si è attribuito un valore pari a 1 ai comportamenti dei Comuni che hanno mantenuto la sola componente fissa nella retribuzione dirigenziale.

Variabili indipendenti.

Dimensione. La dimensione dei Comuni italiani è stata misurata in termini di numerosità dei cittadini residenti.

Diffusione della riforma. Facendo riferimento alla letteratura neoinstituzionalista (Goodstein, 1994; Ingram e Simons, 1995), il livello di diffusione della riforma è stato misurato in termini di percentuale di Comuni che hanno implementato la riforma sul totale dei Comuni che risiedono nell'area regionale del Comune di riferimento.

Attenzione alla situazione economico-finanziaria. Il livello di attenzione alla situazione economico finanziaria è stato misurato in termini di avanzo-disavanzo di amministrazione. Gli enti che hanno evidenziato un avanzo di amministrazione sono stati classificati come quelli maggiormente sensibili agli aspetti economici dell'attività svolta.

Direttore generale. La presenza del direttore generale assume valore pari a 1 nel caso la figura del direttore generale sia stata istituita, e valore pari a 0 in caso contrario.

Incidenza dirigenziale in organico. L'incidenza dei dirigenti in organico nei Comuni italiani è stata misurata in termini di rapporto tra il numero di dirigenti e il totale dei dipendenti in servizio in ciascun ente.

L'analisi è stata condotta attraverso una analisi di regressione Oprobit. Essendo la variabile dipendente una variabile categorica e ordinata si violano, infatti, i requisiti OLS dell'analisi di regressione multivariata.

Risultati.

La Tabella 1 riporta le statistiche descrittive per le variabili dipendenti e indipendenti.

Tabella 1. Correlazioni e statistiche descrittive

Variabili	Media	s.d.	1	2	3	4	5
1. Dimensione del Comune	35760.35	111508.9	1.0000				
2. Presenza del city manager	0.291	0.455	0.0672	1.0000			
3. Incidenza dei dirigenti in organico	262.278	138.884	-0.1654	0.0549	1.0000		
4. Diffusione della riforma	10.382	5.818	-0.0288	0.0121	0.0381	1.0000	
5. Attenzione alla situazione economico-finanziaria	3831166	3.63e+07	0.8510	-0.0038	-0.0887	-0.0667	1.0000

La Tabella 2 riporta i risultati della regressione Oprobit: essi consentono di comprendere quali fattori incidono sul livello di implementazione della riforma del pay-system dei dirigenti pubblici.

Tabella 2. Risultati della regressione OProbit

Variabili	Modello 1	
	b	s.e.
Pressioni dell'ambiente istituzionale		
Dimensione del Comune	3.40e-06***	1.09e-06
Diffusione della riforma	0.07***	0.01
Pressioni dell'ambiente economico		
Attenzione alla situazione economico-finanziaria	-6,48e-09*	3.43e-09
Pressioni dell'ambiente politico		
Presenza del city manager	-0.27**	0.09
Incidenza dei dirigenti in organico	-0.00003	0.0003
/cut1	0.358	0.125
/cut2	0.6878	0.126
N 872		
X ²	-779,10***	
Pseudo R ²	0,07	

*** p < .005

** p < .01

* p < .05

Come l'ipotesi 1 prevede, l'implementazione della riforma da parte dei Comuni è positivamente correlata alla loro dimensione ($p = 0.002$). In particolare, i Comuni di maggiori dimensioni sembrano più propensi a implementare la riforma di quanto non lo siano i Comuni più piccoli; il che è coerente con le previsioni della letteratura organizzativa e di management pubblico (Oliver, 1991; Pollitt e Bouckaert, 2000): le amministrazioni pubbliche sono particolarmente sensibili al fabbisogno di legittimazione e le amministrazioni di maggiori dimensioni lo sono più di altre.

L'ipotesi 2 prevede che il livello di implementazione della riforma dipenda da quanto la pratica della retribuzione di risultato sia accettata e diffusa tra amministrazioni simili ($p = 0,0$). I dati confermano l'ipotesi; i Comuni circondati da Comuni che retribuiscono i dirigenti in ragione dei risultati conseguiti sono più propensi a implementare la riforma. Come suggerito dalla letteratura di public management (Hughes, 1998), le amministrazioni pubbliche sono particolarmente sensibili ai guadagni e danni di reputazione.

L'ipotesi 3 è solo debolmente confermata dai dati ($p = 0,05$). A dispetto di quanto accade per le imprese, il processo decisionale delle amministrazioni pubbliche non si fonda in misura rilevante su considerazioni di natura economico-finanziaria (Hughes, 1998; Ferlie et al., 2002).

L'ipotesi 4 prevede che l'introduzione della retribuzione di risultato sia positivamente correlata alla presenza del direttore generale. I dati evidenziano l'esistenza di una correlazione inversa tra la presenza della figura del direttore generale e l'attivazione dell'istituto della retribuzione di risultato. Il dato può trovare spiegazione nel fatto che, secondo i dati dell'Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche della Sda Bocconi, accanto all'introduzione di profili di direttori generali di altissimo livello, la riforma ha visto la trasformazione del profilo dei segretari comunali. I direttori generali ad oggi in servizio nei Comuni italiani hanno, quindi, mediamente 57 anni di età e 29 anni di servizio nei ruoli delle amministrazioni pubbliche (Fosti et al. 2007). Tipicamente, essi hanno un diploma di laurea in giurisprudenza e provengono dall'interno del settore pubblico. Nella maggior parte dei casi, quindi, il ruolo del direttore generale è attualmente ricoperto da personale che era già in servizio nei ruoli dirigenziali delle amministrazioni pubbliche, indebolendone quindi il potenziale innovativo.

L'ipotesi 5 prevede che l'introduzione della retribuzione di risultato sia negativamente correlata al peso del personale con qualifica dirigenziale all'interno degli enti comunali. Tale ipotesi non risulta, invece, confermata dai dati.

5. Implementare le riforme del pubblico impiego tra politica e management.

L'analisi condotta consente di formulare alcune considerazioni di carattere generale in merito alla possibilità di implementare con successo riforme manageriali del pubblico impiego.

I risultati dell'analisi evidenziano come il livello di implementazione delle riforme da parte delle amministrazioni pubbliche sia ascrivibile a due ordini di considerazioni.

Da un lato, esso è il risultato del fabbisogno di legittimazione di cui necessita il politico al fine di vincere consenso sul mercato elettorale. I Comuni che introducono la retribuzione di risultato sono, infatti, i Comuni in cui il politico avverte maggiormente l'esposizione alle critiche dell'opinione pubblica e dei media (i Comuni di maggiori dimensioni) e si sente maggiormente esposto al

confronto con Comuni simili (i Comuni che operano in contesti in cui la pratica della retribuzione di risultato è diffusa).

Dall'altro lato, il comportamento delle amministrazioni pubbliche sembra essere condizionato ancora negativamente dalla mancanza di una leadership innovativa e una cultura manageriale all'interno del settore pubblico. Il depotenziamento del ruolo del direttore generale in questo senso ne è al contempo sintomo e causa.

In questa logica, al fine di favorire l'implementazione di riforme manageriali nel settore pubblico sembrano necessari interventi a due livelli.

Ad un primo livello sembra opportuno enfatizzare il potenziale legittimante dell'implementazione delle riforme, in modo da indurre il politico a percepirne il contributo sul mercato elettorale. Da questo punto di vista, azioni quali progetti di benchmarking possono essere utili.

Ad un secondo livello sembrano necessarie azioni in grado di favorire il rinnovamento della cultura manageriale nelle pubbliche amministrazioni. Nel lungo periodo, si può pensare a interventi volti a riqualificare l'attuale classe dirigente attraverso il rinnovo degli organici. L'obiettivo deve essere quello di attrarre verso il settore pubblico "alti potenziali" in uscita dal sistema universitario e di formazione post-laurea, disposti ad assumersi il rischio imprenditoriale. Nel breve periodo, si deve pensare a interventi di riqualificazione dell'attuale classe dirigente che passino attraverso la valorizzazione delle competenze da essa sviluppate. L'esigenza di riqualificazione dei ruoli dirigenziali si è accompagnata, negli ultimi anni, a significativi investimenti in formazione. Questi ultimi, tuttavia, una volta esaurita la funzione di omogeneizzazione culturale e di costruzione delle competenze manageriali di base, hanno dimostrato di non bastare da soli. Troppo limitato è stato finora, ad esempio, l'utilizzo dello strumento della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Ancora arretrati e non professionali appaiono i meccanismi di selezione della dirigenza, anche a causa delle formalità connesse alle procedure relative ai concorsi interni. I criteri e le pratiche di assegnazione e modifica degli incarichi dirigenziali non sono ancorati ai meriti e ai risultati prodotti. Infine, i sistemi incentivanti sono spesso male utilizzati. Insomma, esistono ancora pochi strumenti per far emergere e premiare i dirigenti di qualità che lavorano nelle amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

Solo rafforzando al contempo la componente politica e la componente manageriale nell'implementazione delle riforme si può pensare di stabilire quell'alleanza tra politica e management che sembra necessaria perché le riforme della pubblica amministrazione, in generale, e dei dipendenti pubblici, in particolare, non restino sulla carta.

Bibliografia

- Barzelay M. (2001), *The New Public Management*, Berkeley: University of California Press.
- Borgonovi E. (1988), "Management, riforma istituzionale e della Pubblica Amministrazione", *Economia & Management* n. 1.
- Borgonovi E. (2000), *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano: Egea.
- Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen*, European Institute of Public Administration.
- Child, J. (1972), Organizational structure, environment and performance. The role of strategic choice. *Sociology*, 6.
- Cristofoli D., Danesi, G. (2007), *Trasformare i dirigenti pubblici in public manager: un modello interpretativo della riforma* in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Milano: Egea.
- Cristofoli D., Turrini A., (2007), *La dirigenza degli Enti territoriali: stato dell'arte e considerazioni di sintesi a dieci anni dall'avvio del processo di riforma*, in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Milano: Egea.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007) (a cura di), *Le condizioni per l'attuazione della riforma della dirigenza. Il caso del pay-system dei dirigenti dei Comuni*, in Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Milano: Egea.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007) (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Milano: Egea.
- Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14 (3).
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Fosti, G., Sancino, A., Tozzi, V., Turrini, A. (2007) "I city manager italiani: identikit e contenuti di lavoro dei chief executive officer della pubblica amministrazione locale", Working Paper OCAP, Milano.
- Galaskiewicz, J. & Wasserman, S. (1989) Mimetic processes within an interorganizational field. *Administrative Science Quarterly*, 39.
- Goodstein, J.D. (1994) Institutional pressures and strategic responsiveness: employer involvement in work-family issues. *Academy of Management Journal*. 37.
- Hood C. (1991), "A new public management for all season?", *Public Administration*, Vol. 69.
- Hughes O.E. (1998), *Public Management & Administration*, 2nd ed., London: Palgrave MacMillian.
- Ichino, P. (2006) *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*. Milano: Mondadori.
- Ingram, P. & Simons, T. (1995) Institutional and resource dependence determinants of responsiveness to work-family issues. *Academy of Management Journal*, 38.
- Merloni F. (2006), *Dirigenza Pubblica e Amministrazione Imparziale*, Bologna: Il Mulino.
- Oecd (1999), *Structure of the Civil Service Employment in Seven Oecd Countries*.
- Oecd (2001), *Public Sector – An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project*, by Kirsi Aijala.
- Oecd (2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in Oecd Member Countries*.

- Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16.
- Osborne D., Gaebler T. (1983), *Reinventing Government*, New York, NY: Addison-Wesley.
- Perry J.L., Rainey H.G. (1988), “The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy”, *Academy of Management Review*, Vol. 13.
- Peters B.G., (1978), *The Politics of Bureaucracy*, London: Longmans.
- Peters B. G., Pierre J. (2001), *Politicians and Bureaucrats in an Era of Reform*, London: Routledge.
- Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rainey H.G. (2000), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Turrini A., Valotti G. (2007) Un metodo per il benchmarking di performance. in Tedeschi M.T. (a cura di) *I confronti di performance tra comuni come strumento di apprendimento*, Quaderni Formez, n. 49 Roma.
- Valotti G. (1989), “Linee e contenuti per lo sviluppo manageriale nella pubblica amministrazione”, *Azienda Pubblica*, Vol. 2 (89).
- Valotti G. (2000), *La Riforma delle Autonomie Locali: dal Sistema all’Azienda*, Milano: Egea.