



FONDAZIONE  
GIORGIO ZANOTTO

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA  
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

**MASTER DI I° LIVELLO  
GESTIONE ED INNOVAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI  
PUBBLICHE**

**IL DIRIGENTE PUBBLICO:  
UNO, NESSUNO E CENTOMILA**

***D.ssa Katia Posenato***

**Tutor Aziendale: *Dott. Giovanni Vetrutto***

***(Dipartimento della Funzione Pubblica)***

**Tutor Accademico: *Dott.ssa Chiara Leardini***

**Anno 2005**



*alla Comunità di Innovatori...*

*ispiratori,  
sperimentatori,  
e moltiplicatori  
dei progetti d'innovazione*

*che hanno in comune  
l'impegno personale  
di cambiare  
e migliorare*

*le Amministrazioni Pubbliche*

## INDICE

### **1. DALLE RIFORME ALLO SVILUPPO DI UNA NUOVA CULTURA ORGANIZZATIVA**

1.1	Il contesto economico sociale	4
1.2	La distinzione tra politica e amministrazione	5
1.3	Alla ricerca delle competenze del manager pubblico	8
1.4	Dalla mansione alla competenza	9

### **2. SINTESI “RAGIONATA” DI TRE RICERCHE SULLE COMPETENZE DEI DIRIGENTI**

2.1	Le ragioni delle ricerche	13
2.2	Analisi dei percorsi dei “dirigenti di successo”	14
	2.2.1 <i>Luoghi di vitalità dirigenziale: l’INPS</i>	17
2.3	Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici	18
2.4	La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali	23

### **3. CONCLUSIONI**

3.1	Gli attori del cambiamento: le competenze ed una nuova cultura organizzativa dei dirigenti pubblici:	29
-----	--	----

<i>Bibliografia</i>	<b>33</b>
---------------------	-----------

## **CAPITOLO PRIMO**

### **DALLE RIFORME ALLO SVILUPPO DI UNA NUOVA CULTURA ORGANIZZATIVA**

#### **1.1 Il contesto economico sociale**

Lo scenario di riferimento in cui si trovano ad operare attualmente le pubbliche amministrazioni è stato modificato in modo profondo dai processi di cambiamento economico e sociale avvenuti nel secolo scorso (fenomeni di deindustrializzazione, di trasformazione del modo di lavorare, del mercato) nonché di trasformazioni rapide e continue, quali quelle determinate dall'informatizzazione. Il nuovo quadro ha fatto nascere nuovi bisogni sia a livello di sistema – l'attenzione alle esigenze di finanza pubblica (volte al raggiungimento e mantenimento dei parametri di Maastricht) – sia per le singole categorie di cittadini. Rileva in proposito un bisogno sociale di cambiamento del modo di operare, o meglio delle capacità di governare un sistema complesso di risorse territoriali e di relazioni su più livelli, che non sia solo miglioramento gestionale, accompagnato dalla semplificazione dei processi e dalla qualità dei servizi erogati.

Il tradizionale modello della burocrazia, impostato su una concezione gerarchico-accentrata ed espressione della vecchia struttura piramidale dell'amministrazione, non era ritenuto più attuale e il processo di trasformazione che ne seguì ha generato il nuovo concetto di aziendalizzazione della P.A., tradotta in leggi e decreti nel corso degli anni Novanta (fondamentale il D.Lgs. 29/93). Aziendalizzare significa introdurre strumenti di gestione coerenti con l'esigenza di rendere massimi i servizi resi e minimo lo spreco di risorse<sup>1</sup>.

Con il tentativo di introdurre logiche manageriali all'interno dell'amministrazione, diffondendo metodologie proprie del settore privato, la dirigenza pubblica ha assunto un ruolo delicato di snodo fra la logica privatistica e l'esigenza pubblica dell'amministrazione finalizzata al perseguimento dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità amministrativa.

Di qui il passaggio dalla vecchia dirigenza burocratizzata, dove era rilevante garantire la conformità dei comportamenti amministrativi alla legge, ad una dirigenza pervasa da una nuova cultura organizzativa attenta ai valori dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e dell'organizzazione della complessità per il raggiungimento degli obiettivi preposti.

## **1.2 La distinzione tra politica e amministrazione**

Il processo di riforma della dirigenza pubblica<sup>2</sup>, iniziato con il D.Lgs. 29/93 caratterizzante la prima fase di un vasto processo di radicale cambiamento delle nostre istituzioni, è culminata con il D.Lgs. 165/2001 (TU degli impiegati pubblici) ed è poi proseguito con ulteriori leggi delega<sup>3</sup> e decreti<sup>4</sup> a modifica dell'impianto originario, fino all'ultimo significativo intervento di riforma

---

<sup>1</sup> tratto dalla lezione di G. Costa, *I ruoli manageriali tra pubblico e privato nel governo delle amministrazioni pubbliche*, in *Master in Gestione ed Innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, Università di Verona, 2005.

<sup>2</sup> Regolamentata con l'emanazione del DPR 30 giugno 1972, n. 748.

<sup>3</sup> L. 59/1997.

<sup>4</sup> D.Lgs. n. 80/1998.

avvenuto con la Legge n. 145/2002 (c.d. Legge Frattini), che ha introdotto il c.d. meccanismo di *spoils system*<sup>5</sup>.

La disciplina normativa, il cui esame è estraneo a questo lavoro, è stata più volte rivista: nei meccanismi di accesso, nell'allocazione dei poteri e delle competenze, nonché nei criteri di conferimento degli incarichi e del connesso regime della responsabilità.

Il nuovo ruolo del dirigente pubblico ha preso il via con l'affermarsi del principio cardine di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi di governo, e le funzioni di attuazione e gestione degli obiettivi, che spettano invece ai dirigenti con conseguente assunzione di una peculiare responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi o in caso di inosservanza delle direttive (D.Lgs. 29/93). E' stato pertanto cancellato il rapporto di gerarchia fra vertici politici e dirigenti, sostituendo ad essa una formula organizzatoria ispirata alla direzione, ossia è stata data maggiore valenza al principio della competenza rispetto alla gerarchia. Ciò significa che politici e dirigenti hanno attribuzioni di tipo diverso; quelle dei dirigenti non sono solo quelle di una generale e più ampia competenza amministrativo-gestionale dell'organo politico ma anche competenze distinte per materia nonché esclusive. Questa è una delle novità più importanti della riforma: il passaggio da un modello di tipo gerarchico-burocratico a quello di tipo direzione-innovativo<sup>6</sup>.

Dalla forma di sovraordinazione – basata su poteri di “ordine”, controllo e coordinamento nonché di competenza sull'organo subordinato – si è passati a quella di direzione nella quale il potere di “ordine” dell'organo sovraordinato è sostituito dal potere di emanare indirizzi e direttive. Per quest'ultime non è pretesa la mera applicazione da parte dell'ufficio subordinato, come doveva

---

<sup>5</sup> Come funziona lo “*Spoils system all'italiana*”, S. Cassese, articolo tratto da [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 24 ottobre 2002.

<sup>6</sup> Nicola Niglio, “*La dirigenza pubblica: luci ed ombre di una riforma tanto attesa*”, sunto della lezione al Master in Gestione e Innovazione, Università di Verona, 2005.

avvenire per l'ordine, ma un adattamento applicativo della stessa o anche la sua non attuazione, purché motivata.

Agli organi di vertice politico sono così inibiti poteri di gestione diretta e di ordine nei confronti dei dirigenti, residuando solo poteri programmatori, di indirizzo e di direttiva, di verifica dei risultati complessivi della gestione nonché di attivazione e contestazione della responsabilità dirigenziale.

Il nuovo modello ha, in questo modo, dato risalto alla figura della dirigenza come soggetto tecnico competente, in autonomia, per la realizzazione degli indirizzi politico-amministrativi (introdotto già con la riforma avviata dal D.Lgs. 29/93 e che fino ad allora aveva preferito adottare un atteggiamento sostanzialmente di mera esecuzione di ordini o indicazioni puntuali dei vertici politici).

Nel nuovo sistema organizzativo delle amministrazioni pubbliche, la dirigenza svolge l'essenziale funzione di tratto d'unione tra macro-organizzazione<sup>7</sup> degli uffici e micro-organizzazione del lavoro.

Gli è conferita, in via esclusiva, la gestione e l'organizzazione del lavoro e delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi prefissati dagli organi politici, i quali, secondo il principio della separazione dei poteri, si limitano ad affidare (e revocare) gli incarichi dirigenziali e a svolgere il controllo sui risultati complessivi della gestione essendo incompetenti all'adozione di provvedimenti amministrativi concreti.

All'interno di questa dicotomia (bipartizione) di competenze si dipana la riforma della dirigenza pubblica, e la volontà di produrre un cambiamento nel *modus operandi* dell'amministrazione<sup>8</sup>, promuovendo e formando le professionalità dei dirigenti che operano al suo interno al fine di considerarli i promotori dell'innovazione.

---

<sup>7</sup> Le variabili strutturali a livello macro: struttura, meccanismi operativi, processi, cultura – G. Capaldo.

<sup>8</sup> *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, a cura di F. Carinci e S. Mainardi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Giuffrè Editore, 2005.

### **1.3 Alla ricerca delle competenze del manager pubblico**

A ben vedere pare che il nostro sistema politico sia impegnato nel concepire riforme, e riforme delle riforme, ma ben poco attratto alla gestione delle stesse e ai riflessi sui meccanismi di funzionamento delle organizzazioni. In questa fase di ripensamento del modello organizzativo della Pubblica Amministrazione, allo scopo di realizzare una maggiore efficienza degli apparati nonché una più precisa individuazione delle responsabilità, anche il ruolo del dirigente merita un ripensamento e una ridefinizione, soprattutto alla luce dei risultati che gli vengono richiesti.

A differenza di quanto avviene nel settore privato (il paragone è d'obbligo data l'importanza della contrattualizzazione del rapporto di lavoro), dove il codice civile definisce la figura del dirigente-datore di lavoro<sup>9</sup> ma non ne codifica le funzioni, nel caso del settore pubblico la normativa non dà una definizione di dirigente (richiamandosi quindi al codice civile con la definizione di datore di lavoro), ma elenca in modo dettagliato le funzioni che egli deve sviluppare<sup>10</sup>. Anche questo aspetto può esser visto come un sintomo della necessità del settore pubblico di codificare le attività e i comportamenti di chi gestisce la cosa pubblica.

Ma se le funzioni dei dirigenti pubblici sono conosciute perché stabilite dalla legge, e se gli aspetti organizzativi sono ritenuti davvero rilevanti, un'efficace azione direzionale non può che basarsi sul possesso di competenze direzionali adeguate.

In questo nuovo scenario, al dirigente pubblico è affidato il ruolo di attore fondamentale per una gestione efficace del cambiamento e gli viene richiesto un

---

<sup>9</sup> Art. 2094 e art. 2104 del C.C..

<sup>10</sup> Si vedano gli art. 4, 16 e 17 del Dlg.s 165/2001.

nuovo profilo manageriale<sup>11</sup>, la cui valutazione è basata su due aggregati variabili fondamentali che sono: le competenze organizzative, ossia le capacità di attivare comportamenti dirigenziali tesi a realizzare un'adeguata ed efficace combinazione delle risorse umane, professionali, tecnologiche e finanziarie; le prestazioni, cioè le capacità di trasformazione degli obiettivi ricevuti dal vertice politico in risultati attraverso la propria attività di direzione.

Ma mentre l'analisi delle prestazioni è facilmente rilevabile perché oggettiva – il risultato è stato raggiunto oppure non lo è – le competenze organizzative sono di più difficile individuazione perché non basta limitarsi a rilevare la conformità del comportamento alle regole ma anche le ragioni sottostanti che hanno determinato la scelta.

A tal proposito sorge spontanea la domanda “quali sono le competenze dei dirigenti pubblici?”. La risposta può esser data, non prima di aver definito che cosa si intenda per competenza, osservando le caratteristiche degli attuali dirigenti attraverso un'analisi delle competenze direzionali di successo di cui oggi si conosce veramente poco.

#### **1.4 Dalla mansione alla competenza**

Nei modelli organizzativi tradizionali, le unità di riferimento fondamentali per organizzare il lavoro e attribuire responsabilità e doveri erano i compiti (*job*) affidati al singolo lavoratore<sup>12</sup>. L'approccio era definito di tipo mansionarismo, in quanto incentrava il rapporto di lavoro sulla precisa e dettagliata definizione delle singole attività lavorative, le mansioni appunto, da cui si deducevano le capacità e le esperienze che dovevano essere possedute dal personale.

---

<sup>11</sup> A. Coccozza, “I luoghi del dirigere. Leadership ed evoluzione del modello organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”, in *La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia*, a cura di E. Sgroi, SSPA, 2005.

<sup>12</sup> Reborra G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini Associati, 1999.

Nelle realtà moderne, nonché in presenza di organizzazioni complesse, si assiste invece al fenomeno del *de-jobbing*, in quanto risulta sempre più difficile definire un insieme preciso di doveri e responsabilità; l'approccio da oggettivo diventa soggettivo, incentrando l'attenzione non più sulla mansione ma sull'individuo con le sue capacità e conoscenze, fattori fondamentali per la creazione di valore per l'azienda (PA).

La competenza si definisce così come una *caratteristica intrinseca di un individuo e casualmente correlata ad una prestazione efficace o superiore alla mansione*, questa è la definizione a cui si è giunti, dalla proposta originaria di Klemp, ripresa poi da Boyatzis e riformulata da Spencer e Spencer, e a cui hanno fatto seguito modelli di mappatura delle competenze.

Quindi la competenza si compone non solo di abilità professionali ma anche di altri fattori psicologici, motivazionali, di capacità ed esperienze che permettono al dirigente di raggiungere un risultato operativo completo.

Boyatzis e Spencer e Spencer, i due autori maggiormente considerati nelle analisi organizzative delle imprese, come ho potuto constatare dalle varie letture, strutturano la competenza in cinque caratteristiche fondamentali:

- motivazioni, schemi mentali, bisogni o le spinte interiori che inducono ad agire;
- tratti, caratteristiche fisiche e una naturale predisposizione a comportarsi o reagire in un determinato modo ad una situazione o informazione;
- immagine di sé, atteggiamenti, valori e concetto di sé;
- conoscenze di discipline e argomenti specifici;
- skills, cioè capacità di eseguire un determinato compito.

Le conoscenze e le skills tendono ad essere caratteristiche osservabili e superficiali e più facili da sviluppare, mentre le motivazioni, l'immagine di sé, i tratti sono qualità sommerse ossia nascoste nella personalità dell'individuo e quindi più difficili da formare e per questo risulta conveniente acquisirle dall'esterno (attraverso la selezione).

Le componenti delle competenze sono legate da un collegamento causale tale per cui le caratteristiche personali (motivazioni conoscenze, tratti, visione personale di sé) si traducono in azioni (skills) le quali a sua volta indicano i risultati, il rendimento.

Un criterio per misurare le competenze è essenziale per definirle. I vari contributi teorici e consulenziali al tema delle competenze non permette però di giungere ad una definizione univoca; competenza, capacità, skills, sono termini che si sovrappongono o trovano punti in comune. La definizione si deve sviluppare considerando una molteplicità di fattori come la dimensione individuale, organizzativa, rivolta al presente o al futuro, le finalità di fondo dell'approccio – finalità di cambiamento, di sviluppo del personale, ecc – nonché alle dimensioni strategiche.

Negli ultimi anni le amministrazioni (specie le amministrazioni locali) hanno adottato metodi d'individuazione delle competenze ma al solo scopo di valutare le prestazioni dei dirigenti<sup>13</sup> e non le caratteristiche proprie di quest'ultime, per tentare di capire di quali competenze essi siano in possesso o anche quali competenze siano necessarie al buon dirigente perché esso riesca a cavalcare l'onda del crescente bisogno d'innovazione nei sistemi gestionali della Pubblica Amministrazione. Il modello delle competenze ha avuto perciò il solo obiettivo, non certo di scarsa rilevanza, di migliorare i sistemi di valutazione aumentando il grado di coinvolgimento dei dirigenti-attori e quello di darsi degli strumenti onnicomprensivi di gestione del personale superando così la pura logica amministrativa che da sempre ha vincolato l'impiego pubblico.

Dallo studio fatto in letteratura sull'argomento delle competenze dei dirigenti, sono solo tre le ricerche recenti che meritano una analisi perché sono

---

<sup>13</sup> rifacendosi anche al metodo di Boyatzis, è il caso del Comune di Ravenna "Dalla valutazione dei dirigenti al Modello delle competenze: innovazione come gestione nel Comune di Ravenna", in *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Analisi e strumenti per l'innovazione, Le Esperienze, Dipartimento della Funzione Pubblica –Cantieri, 2004; oppure il nuovo sistema di valutazione per il personale dirigente, *SIRIO*, adottato dall'Agenzia delle Entrate.

le uniche ad esser in grado di fotografare la dirigenza pubblica italiana durante e dopo il lungo processo di riforma, e comunque anche esse condotte non senza difficoltà d'indagine (tanto che per alcune ne comporta sicuramente un limite), come si approfondirà nel prossimo capitolo.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **SINTESI “RAGIONATA” DI TRE RICERCHE SULLE COMPETENZE DEI DIRIGENTI**

#### **2.1 Le ragioni delle ricerche**

L'avvicinarsi delle riforme sulla dirigenza ha fatto nascere la curiosità di conoscere più approfonditamente la realtà in cui esse andavano ad incidere per estrapolare delle conoscenze aggiuntive, rispetto al generico dato statistico delle precedenti ricerche, in merito alla composizione e alle caratteristiche dei nostri dirigenti.

Lo scopo è quello di fotografare la dirigenza attuale, analizzarla nel profondo, in tutte le sue sfaccettature per trarne modi di comportamento, caratteristiche socio demografiche, studi e formazione, profili di carriere, attività svolte, competenze possedute, autopercezione di sé e del proprio ruolo, e quant'altro. E scoprire anche i punti di debolezza di questi studi che seppur innovativi rispetto ai precedenti, hanno comunque incontrato delle difficoltà di analisi di cui si dirà nei prossimi paragrafi.

Quindi partire dalla realtà per definire la figura di dirigente, che rimane unica solo nella disciplina normativa, e scoprire invece, come si approfondirà più in là, come essa sia varia e molteplice.

Le ricerche che saranno trattate sono tre. La prima ricerca è stata curata da Emanuele Sgroi docente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione i cui risultati sono stati presentati in un volume facente parte della collana “Studi e ricerche” edito dalla stessa SSPA. La seconda analisi invece è tratta da una ricerca coordinata da Renato Ruffini, il cui volume sta per essere pubblicato, in collaborazione con il Programma Cantieri/Dipartimento della Funzione Pubblica e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

La terza indagine è il risultato delle attività dell’Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, ed è stata realizzata dalla Fondazione di ricerca “Istituto Carlo Cattaneo” sotto la direzione di Gilberto Capano e Salvatore Vassallo.

## **2.2 Analisi dei percorsi dei “dirigenti di successo”<sup>14</sup>**

L’obiettivo della ricerca condotta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è stato quello di ricostruire le competenze organizzative e i valori condivisi di un gruppo di dirigenti considerati eccellenti, utilizzando il metodo autobiografico.

Tale metodo, attraverso la narrazione autobiografica orale (intervista autobiografica appunto), consente di raccogliere quanto ha più segnato, nel lavoro e nelle relazioni professionali, il soggetto narrante, generando svolte e cambiamenti nonché informazioni sulle sue motivazioni, sull’immagine che ha di sé, sulle sue conoscenze ed esperienze professionali, sia positive che negative.

---

<sup>14</sup> “Analisi dei percorsi dei “dirigenti di successo” – Ricerca sulle competenze dei dirigenti che hanno avuto una carriera veloce nelle pubbliche amministrazioni”, a cura di Carla Chiara Santarsiero in *La nuova dirigenza e il cambiamento della Pubblica Amministrazione in Italia*, SSPA, 2005.

Favorisce così l'auto-consapevolezza, facendo emergere le conoscenze tacite o implicite, e rende possibile lo sviluppo ulteriore delle proprie competenze.

Oggetto della ricerca sono i dirigenti che hanno raggiunto risultati di eccellenza. Il criterio dell'eccellenza, in assenza di sistemi consolidati di misurazione dei risultati nonché della cultura della valutazione, è stato fatto coincidere con la velocità di carriera dei dirigenti provenienti dal ruolo unico (abolito con la  *riforma Frattini*), con esclusione dei vincitori del primo corso-concorso dirigenziale (per i quali era richiesta un'età non superiore ai 35 anni), i cosiddetti *high fliers*.

Il campione rilevato si è dimostrato molto ristretto – tale da pregiudicare a mio avviso la bontà della ricerca – composto da soli 21 dirigenti, di cui 13 uomini e 8 donne (inizialmente era previsto l'intervento di ben 60 dirigenti), provenienti da 3 amministrazioni pubbliche<sup>15</sup> (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

Cosa è emerso dalla ricerca? Cercherò di farne un riassunto sintetico.

La vita di questo gruppo di dirigenti è cambiata con la loro entrata nel contesto professionale della PA, percependo da ciò un elevato valore di appartenenza all'amministrazione, e la famiglia è stata fondamentale nella ricerca di questo ruolo, anche se la maggioranza ha dimostrato la volontà di minimizzarne l'importanza.

Quasi tutti riconoscono un ruolo molto forte e determinante per la propria carriera, ad alcune figure definite “magistrali”, una sorta di formazione indiretta attraverso norme non scritte, un apprendistato diretto e quotidiano.

La visione del cambiamento è vista come un'opportunità di arricchimento e di crescita secondo alcuni, e quindi accolta in modo naturale e atteso, un momento critico e difficile invece per altri.

---

<sup>15</sup> Anche l'Inps, amministrazione a cui appartengo, era stato contattato per partecipare alla ricerca, proprio perché in questa amministrazione da tempo è in uso sistema di valutazione delle prestazioni, ma, come leggo dalla ricerca, è mancata la collaborazione per individuare i dirigenti da coinvolgere.

Si è rilevato che la carriera si fa a Roma, in quanto il centro attrae i “migliori” e i più ambiziosi penalizzando la periferia; infatti i dirigenti che lavorano in periferia, pur essendo diventati tali molto presto, sembrano essersi fermati nella carriera.

È emersa l'importanza della necessità di saper creare e gestire buone relazioni interpersonali, relazioni di ruolo che definiscono il clima di lavoro, considerata anche come una competenza specifica. In particolar modo per i più giovani diventa cruciale il gioco di squadra ed è sentita l'importanza del saper interpretare i bisogni, nonché di mettere in atto comportamenti innovativi.

Ritengono necessaria una solida preparazione tecnica, prevalentemente giuridica (non è stato posto l'accento sul tipo di studi compiuti, se giuridici, economici o altri, forse perché già oggetto di una precedente ricerca della SSPA<sup>16</sup>), nonché il possesso di competenze come la capacità di risolvere i problemi (*problem solving*), di gestire le risorse umane, di motivare i collaboratori, di tipo manageriali, di leadership, decisionali, di orientamento alla cultura del servizio, di formazione (si ritengono degli autodidatti) ecc., queste le principali.

Con riferimento alla cultura organizzativa, si rileva che questi dirigenti hanno difficoltà a definire la loro cultura di appartenenza. C'è chi si sente ancora molto burocrate, definito modello “faraonico” che può tutto e fa riferimento solo a se stesso, chi dirigente “mediatico” ossia aperto al mondo esterno, sensibile all'immagine, e chi invece si ritiene un dirigente *manager*, che pone la massima attenzione al cittadino inteso come cliente che ha diritto di ricevere una prestazione di servizio. Quest'ultimo è il modello che sta prendendo piede oggi anche se esiste una certa disillusione che esso possa effettivamente radicarsi. A mio avviso questa difficoltà sarà un bene se l'esito è quello di portare ad una

---

<sup>16</sup> Da questa ricerca emerge l'immagine di un gruppo professionale composto in misura assolutamente preponderante di giuristi, provenienti dall'Italia meridionale, e dalla cultura prettamente tecnica. (“L'estrazione professionale” di G. Vetrutto in *Geografia dell'alta dirigenza pubblica italiana nell'età della transizione*, SSPA, 2003).

“razionalizzazione della dedizione”, ossia alla premiazione della dedizione morale al bene pubblico, all’utilizzazione pratica e riconosciuta del senso dello Stato, perché in tal caso non la chiamerei più dedizione!

Tale ricerca però è stata più autoreferenziale, attenta cioè a verificare l’adattabilità del metodo utilizzato per l’analisi, che non a ciò che si poteva e si è alla fine rilevato (lo scopo era quello di rilevare le competenze), e basata forse troppo sull’interpretazione soggettiva dei punti di vista dell’intervistato (seppur condotta con la professionalità propria del ricercatore), nonché ad approfondire i motivi per cui si è data quella determinata risposta. Semplicemente, una ricerca dal taglio prettamente psico-pedagogico, un racconto di storie di vita di un stretto numero di dirigenti pubblici.

### ***2.2.1 Luoghi di vitalità dirigenziale: l’INPS***

La ricerca coordinata da Carla Chiara Santarsiero<sup>17</sup>, il cui scopo era quello di identificare le competenze distintive della funzione professionale del dirigente pubblico (e che invece ha riguardato più la soggettività della persona investita da quel ruolo derivante dal suo vissuto personale e professionale), è stata anticipata integrandola ulteriormente, nell’ambito dello stesso volume, da un’ulteriore ricerca sui “luoghi di vitalità dirigenziale”<sup>18</sup>, intesi come quei luoghi vitali di quelle amministrazioni che hanno intrapreso percorsi di gestione del cambiamento attraverso l’applicazione di strumenti di pianificazione e tecniche gestionali di tipo manageriale. Merita di spendere qualche parola in proposito in quanto, delle tre amministrazioni indagate<sup>19</sup>, l’INPS, l’ente a cui appartengo, è stata considerata come quell’amministrazione che ha compiuto i più significativi passi avanti

---

<sup>17</sup> Dirigente responsabile della sede di Roma della SSPA.

<sup>18</sup> “I luoghi del dirigere. Leadership ed evoluzione del modello organizzativo nelle pubbliche amministrazioni” di Antonio Coccozza in *La nuova dirigenza e il cambiamento della Pubblica Amministrazione in Italia*, SSPA, 2005.

<sup>19</sup> Il Ministero dell’economia, Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca, l’INPS.

attraverso un suo autonomo processo di cambiamento organizzativo (avvenuto con l'adozione del nuovo regolamento organizzativo approvato nel 2000). Cambiamento identificabile nel decentramento decisionale, nella sperimentazione (dapprima presso alcune sedi periferiche e poi nella generalità delle strutture) di una organizzazione per processi (con l'introduzione del responsabile del processo) e nel forte ricorso alla formazione come metodo di sostegno al processo di cambiamento. Un rinnovamento avvenuto forse grazie ad una felice stagione di *leadership* istituzionale pronta a giocare il proprio prestigio imprenditoriale e politico nella riorganizzazione produttiva dell'istituto.

### **2.3 Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici**

Questa analisi prende spunto dall'idea di individuare le competenze distintive dei dirigenti pubblici, ossia quelle effettivamente utilizzate dagli stessi nello svolgere quotidianamente e nel loro contesto di riferimento, la loro funzione e il loro ruolo. Il metodo di analisi utilizzato è certamente, rispetto alle altre ricerche, più originale e tecnico in quanto prende come modello di riferimento il metodo delle competenze sviluppato da Boyatzis e riformulato, nonché arricchito, da Spencer e Spencer.

Tale modello, nello studio del legame tra le competenze individuali e le performance di successo, si pone come obiettivo quello di studiare le persone che "lavorano bene" (*best performers*), da cui trarre le competenze "distintive", e da porle in confronto con un gruppo di lavoratori definiti "medi" che invece identificano le competenze "soglia". Partendo dalla definizione che le competenze sono quei "comportamenti organizzativi concretamente osservabili", individuate attraverso l'analisi di "episodi" significativi dell'attività lavorativa in cui un individuo si è dimostrato particolarmente efficace o di

successo, si è consentito così di isolare le competenze casualmente collegate alla performance di successo.

Lo strumento di indagine utilizzato è stato quello dell'intervista basato sugli "episodi comportamentali".

Il campione è formato da 40 dirigenti *best performers* (provenienti da 9 ministeri) scelti tra: dirigenti segnalati come "i migliori" dai superiori; dirigenti che hanno frequentato il corso-concorso alla SSPA; dirigenti che hanno frequentato il Master in Public Management. A questo sistema di scelta si è arrivati come compromesso, dato che durante il percorso i ricercatori hanno incontrato la prima difficoltà nell'individuare i *best performers*, in mancanza di un sistema di valutazione formalizzato ed omogeneo con criteri univoci del raggiungimento dei risultati, ed in un ambiente complesso e con attività molto diversificate, e per la stessa difficoltà-imbarazzo dei "segnalatori" a fare la *nomination*. La seconda difficoltà, riferita al metodo di analisi dell'intervista-racconto da parte dei dirigenti di "episodi critici" di successo ma anche di insuccesso, si è dimostrata nel loro disagio ad aprirsi e raccontare i singoli episodi valorizzandone le esperienze.

L'altro limite della ricerca, come per la prima, a mio avviso è la "pochezza" del campione d'indagine (40 intervistati), ed anche questa rivolta esclusivamente ai dirigenti ministeriali. Forse per questo motivo a questo studio è stato affiancato un questionario sul ruolo manageriale, utilizzato dall'Università di Carlo Cattaneo-LIUC nel corso di una ricerca sui capi d'azienda privati e pubblici.<sup>20</sup>

Dalla lettura delle competenze rilevate con maggior frequenza nel campione e di quelle non ricorrenti, scaturisce un "profilo tipo" di dirigente pubblico orientato al raggiungimento del risultato (70,3%) attraverso il ricorso a capacità specifiche del ruolo rivestito e alla costruzione di reti di relazioni, necessarie per le attività di cooperazione interdirezionale o interistituzionale.

---

<sup>20</sup> G. Rebora, *I capi d'azienda, modelli emergenti di management*, Guerini Associati, 2004.

Esso ha una buona consapevolezza del proprio ruolo e delle potenzialità personali, manifestate con uno spiccato senso dell'appartenenza che ispira le azioni orientandole nell'interesse dell'organizzazione. Manifesta disponibilità all'accomodamento nei confronti delle decisioni a discapito dell'assertività e attitudine al lavoro individuale, probabilmente in funzione del sistema di responsabilità che può esprimersi fino a limitare l'attenzione nei confronti del contesto e a non giustificare l'adozione di modelli di mediazione.

Le competenze poi sono state aggregate in "macro competenze" (chiamate cluster, vedi tabella n.1) e analizzate dapprima in relazione al profilo di ruolo esercitato (servizio esterno, direzione e controllo, supporto interno), il profilo di genere (età e maschio-femmina), al titolo di studio (tipo di laurea), l'anzianità di servizio (43,24% del campione ha una anzianità non superiore a 4 anni e il 13,51% oltre i 15 anni), amministrazione di appartenenza. Successivamente le stesse competenze sono state esaminate correlandole ad una ad una a due variabili: il ruolo svolto nell'ente, e l'anzianità di servizio. E per finire si sono valutate le ricorrenze, ossia i temi che più ricorrevano nell'intervista, in modo da aggiungere una riflessione da un p.v. qualitativo. Un'analisi molto corposa, forse troppo, tale da far perdere lo scopo iniziale della ricerca.

L'individuazione delle competenze necessarie all'interno dell'ente varia a seconda dell'approccio adottato. In letteratura due sono gli approcci<sup>21</sup>, uno razionale-strategico sistemico, l'altro psicologico-individuale.

Il primo necessita dell'individuazione dei processi chiave dell'istituzione e da questi far derivare le competenze necessarie (importanza ai fabbisogni organizzativi). Il secondo approccio individua le competenze partendo dai singoli soggetti al fine di evidenziare le caratteristiche dei *best performers* da diffondere successivamente con processi di sviluppo individuali (selezione, carriera, formazione ecc).

---

<sup>21</sup> Ruffini R. (coordinata da), *Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici*, SSPA-Cantieri, 2005.

**Tab. n. 1** Frequenza delle competenze

MACRO COMPETENZE	COMPETENZE	FREQUENZA		
		MAX		MIN
<b>Competenze di realizzazione e operative</b>	Orientamento al risultato			
	Attenzione all'ordine e alla qualità			
	Ricerca delle informazioni			
	Spirito d'iniziativa			
<b>Competenze di assistenza e di servizio</b>	Sensibilità interpersonale			
	Orientamento al cliente			
<b>Competenze d'influenza</b>	Persuasività e influenza			
	Consapevolezza organizzativa			
	Costruzione di relazioni			
<b>Competenze manageriali</b>	Sviluppo degli altri			
	Assertività e uso del potere			
	Lavoro di gruppo e cooperazione			
	Leadership del gruppo			
<b>Competenze cognitive</b>	Pensiero analitico			
	Pensiero concettuale			
	Capacità tecnico/professionali/manageriali			
<b>Competenze di efficacia personale</b>	Autocontrollo			
	Fiducia in sé			
	Flessibilità			
	Impegno verso l'organizzazione			

I due approcci possono essere considerati complementari in quanto quello razionale-strategico sistemico, individua le competenze nuove derivanti da nuovi bisogni strategico-organizzativi (non ancora posseduti dalla dirigenza

appunto in quanto nuovi), il secondo invece identifica ciò che c'è già all'interno dell'ente, lo valorizza nonché lo istituzionalizza.

Dal confronto dei due approcci si può appunto derivare il *gap* tra le competenze da possedere e quelle possedute, al fine di avere un'idea sul processo di cambiamento da attuare nelle politiche della dirigenza ma anche della fattibilità di tali cambiamenti.

Alla fine ha sempre la meglio il metodo psicologico-individuale, poiché per quello aziendale è richiesto una organizzazione per processi ed un buon sistema di valutazione delle prestazioni, ciò che molte amministrazioni sono ancora ben lontane dall'adottare, in particolar modo i ministeri.

Dalla ricerca emerge un tipo di dirigente pubblico piuttosto distante da quello di tipo manager classico dotato di ampia autonomia, che cambia spesso azienda, che fa lavorare gli altri e li dirige sulla base di decisioni elaborate attraverso processi di programmazione e controllo.

A mio parere, questo profilo è forse più tipico delle amministrazioni centrali in quanto per esempio nelle amministrazioni locali (Comuni), si nota invece che il dirigente aderisce più nettamente alla figura del manager classico.

Per concludere si può così dire che analizzando il quadro delle competenze, emerge un dirigente pubblico fortemente orientato ai risultati che sviluppa un accentuato spirito di iniziativa ed elevate capacità cognitive al fine di perseguirli, ricercando soluzioni alle diverse problematiche. Affronta i problemi con analisi specifiche della realtà e degli interessi in gioco utilizzando le proprie conoscenze tecniche e di interpretazione normativa, anche interna. Ha un'elevata fiducia in sé, autostima, è motivato nell'impegno che rivolge all'organizzazione e ai rapporti diretti con gli organi di indirizzo.

Appaiono invece critici gli aspetti relativi alle responsabilità come enunciate dal D.Lgs. 165/01, che pur essendo stati rilevati nelle interviste risultavano nei fatti esser stati male esercitati (in modo limitato o addirittura distorto), che sono appunto le responsabilità nel contribuire alla definizione

delle strategie dell'ente in collaborazione con l'organo di indirizzo, nell'orientamento all'utente, nello sviluppare elevate capacità di gestione del personale (elemento cruciale e strategico nella buona riuscita di una organizzazione).

#### **2.4 La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

La terza ricerca è tratta dal Rapporto di cui il titolo sopra, curato da Gilberto Capano<sup>22</sup> e Salvatore Vassallo<sup>23</sup>, commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, e rappresenta forse l'indagine più ricca e varia sull'argomento della dirigenza pubblica, colmando le notevoli lacune che le altre ricerche hanno lasciato.

Essa raccoglie una elevata serie di dati quantitativi e qualitativi che porta non solo a offrire l'identikit del dirigente pubblico ma anche a prendere in esame numerosi altri aspetti, finora mai indagati in modo integrato (caratteristiche socio-demografiche, background formativo, traiettorie di sviluppo delle carriere, attività svolta, percezione del proprio ambiente organizzativo, relazioni organizzative e quant'altro).

Innanzitutto questa indagine è stata svolta utilizzando diverse tecniche di rilevazione che integrandosi aiutano ad indirizzare l'interpretazione dei dati: un'indagine campionaria rivolta ad un numero elevato di dirigenti (campione di 1600 dirigenti ben ponderato tra le diverse amministrazioni – ministeri, regioni e comuni con più di 250.000 abitanti) e condotta con due distinte tecniche di rilevazione, ossia il medesimo questionario è stato somministrato sia per via telefonica che telematica (la seconda rilevazione è stata proposta ad un ulteriore

---

<sup>22</sup> Professore straordinario di *Analisi delle politiche pubbliche e Teorie per l'analisi politica* presso l'Università di Bologna, sede di Forlì e vicedirettore della "Rivista italiana di politiche pubbliche".

<sup>23</sup> Professore associato di *Scienza politica e Politica comparata* presso l'Università di Bologna, sede di Forlì, vicedirettore dell'Istituto Carlo Cattaneo.

e diverso numero di dirigenti rispetto a quella telefonica); un'indagine di tipo qualitativo su uno studio di *storie di vita professionale* condotta mediante intervista faccia a faccia a quindici dirigenti, che porta a identificare 4 modelli di carriera a cui è associato un "tipo di dirigente" (burocrate costante, *in-and-outer*, libero professionista riconvertito, *high fliers*).

Viene appunto utilizzato il termine "modello" anziché "tipo", che secondo la terminologia delle scienze sociali unisce le caratteristiche della esaustività (qualsiasi oggetto della specie indagata può essere ricondotto ad uno di essi) e della esclusività (ogni oggetto della specie ricade in uno soltanto di essi), proprio perché questi modelli non sono desunti da un'analisi statisticamente rappresentativa ma hanno solo carattere preliminare e sperimentale e si presteranno perciò a ulteriori e successive integrazioni e approfondimenti. Ciò nonostante si nota come questi modelli siano effettivamente riscontrabili nelle diverse realtà delle amministrazioni pubbliche.

#### *Il burocrate costante*

E' il tipo più diffuso che emerge dall'analisi e presenta le seguenti caratteristiche: una carriera svolta completamente all'interno della stessa amministrazione (in modo graduale passando dai livelli funzionali a quelli direttivi); non è interessato da processi di mobilità geografica; di età non giovane (dai 50 ai 65 anni, da cui si desume che il meccanismo dell'avanzamento di carriera è dato principalmente dall'anzianità di servizio); entrato nella carriera pubblica subito dopo il conseguimento della laurea, con una formazione di tipo giuridico od economica; totale assenza di esperienze di qualificazione professionale ante e post l'attività lavorativa, tale per cui l'esperienza professionale sperimentata sul campo diventa elemento essenziale di acquisizione delle competenze dirigenziali; percepisce il proprio ruolo come un insieme di attività gestionali e tecniche. Per quanto riguarda il ruolo con la sfera politica esso tiene un rapporto ambivalente, ossia riconosce l'importanza

della separazione tra politici e burocrati ma ammette che è difficile realizzarla nella pratica.

### *In-and-outer*

Trattasi di quei dirigenti che hanno svolto parte della propria carriera professionale al di fuori della PA per poi accedervi a seguito di un incarico ad elevata responsabilità con contratto a tempo determinato, conferito per perseguire specifici obiettivi all'interno dell'ente e sulla base di specifiche competenze tecniche da essi detenute. Per questo percepiscono questo incarico come il riconoscimento delle loro abilità professionali nonché come importante arricchimento del proprio percorso professionale. Sono particolarmente insofferenti della lentezza e rigidità burocratica, caratterizzati da una cultura organizzativa acquisita nel settore privato, nonché molto scettici verso le iniziative di formazione promosse internamente agli enti (propongono loro stessi come diffusori del sapere). Il rapporto con i politici è, da un lato collaborativo, poiché da essi è dipesa la loro nomina, e dall'altro conflittuale in quanto non accettano invasioni nel loro campo d'azione.

### *Il libero professionista riconvertito*

È quel dirigente che entra nell'amministrazione pubblica attraverso concorso dopo una più o meno lunga esperienza professionale nel settore privato. Le motivazioni di base possono essere quelle di iniziare una vita lavorativa e privata "più tranquilla" nonché quella di cogliere un'opportunità di completamento della propria esperienza professionale. Tendono a sperimentare una mobilità interna maggiore ad esempio dei burocrati costanti. Inoltre, prendono volontariamente le distanze dalla sfera politica, evitando tensioni, in modo da concentrarsi in modo esclusivo alle proprie funzioni e alla risoluzione tecnica dei problemi complessi.

### *L'high flier*

Gli *high fliers* rappresentano quei soggetti giovani entrati nella pubblica amministrazione direttamente come dirigenti tramite il corso-concorso bandito dalla SSPA o anche attraverso i normali concorsi pubblici. I tratti distintivi sono quelli riconducibili ad un elevato livello di scolarizzazione e di specializzazione (master, dottorato, ecc.) percepita come formazione permanente al fine di aumentare il proprio stock di conoscenze e competenze. Sono caratterizzati da una forte desiderio di progressione di carriera per mettere a frutto le conoscenze acquisite e alla ricerca di nuove esperienze. Si autodefiniscono dei tecnocrati, esperti addetti a specifici *task*. Proprio a causa di queste peculiarità incontrano non poche difficoltà nei rapporti con le persone più anziane (sia di pari livello che inferiore), sono perciò chiamati spesso a risolvere problemi di legittimazione interna pur avendo seguito anche dei corsi sulle tecniche di approccio e di gestione del personale. Per quanto riguarda il ruolo con la politica, esso viene vissuto in maniera del tutto professionale e distaccato.

Gli *high fliers* sono ancora poco diffusi all'interno della dirigenza pubblica italiana, ma destinati sicuramente a crescere di importanza in quanto possono permettersi di volare alto e di raggiungere con un soffio posizioni apicali utilizzando la leva della conoscenza e della specializzazione.

L'indagine campionaria condotta mediante interviste telefoniche su un campione molto ampio di intervistati, nonostante sia a carattere prevalentemente descrittivo, consente di approfondire vari aspetti e caratteristiche dei dirigenti pubblici nonché di studiarne l'influenza sui comportamenti. In modo sintetico dalla lettura dei numerosi dati estrapolati dalle interviste si deduce, che tale indagine non fa altro che sviluppare le intuizioni messe a frutto con l'indagine qualitativa precedente, dando una veste quantitativa a quelle caratteristiche che connotano i diversi modelli di dirigenti pubblici, consentendo di misurare così quanto è diffuso ciascun "tipo" all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Senza ombra di dubbio a farla da padroni è il tipo “burocrate costante” (più precisamente il burocrate costante che non ha svolto attività lavorativa nel privato, o comunque meno di 5 anni prima di entrare in un PA) nella misura del 79,4% del campione, con una presenza maggiore nei Ministeri. Seguono poi il “burocrate flessibile” (tipo ibrido, avendo caratteristiche proprie sia del burocrate costante che altre dei liberi professionisti riconvertiti) e gli *High Fliers* con un 7,5% (entrambi con una presenza più marcata nei comuni), i “liberi professionisti riconvertiti” (2,9%) caratterizzanti maggiormente le amministrazioni comunali così come gli *In-and-outers* (2,7%).

I temi toccati dal questionario sono molto vari: le esperienze lavorative fuori dalle amministrazioni pubbliche nonché le modalità d’ingresso, il profilo socio demografico, il percorso formativo, la motivazione alla base della scelta della pubblica amministrazione, le caratteristiche del lavoro svolto, la soddisfazione per il lavoro stesso, la mobilità e la versatilità interna, la propensione alla mobilità esterna, il network relazionale, il rapporto con la politica e l’autopercezione del ruolo svolto.

Con riferimento a quest’ultimo tema appare interessante, a mio avviso, capire come i dirigenti si autodefiniscono:

- *manager* che attua in modo efficiente le direttive politiche;
- *funzionario* che applica in modo imparziale le leggi;
- *decisore* che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci;
- *tecnico* che fornisce contributi tecnici-specialistici all’attività.

Il campione fa emergere che sta scomparendo la figura del funzionario (come mero esecutore delle disposizioni di legge), confinandolo ad un 17,5%, mentre la maggioranza dei dirigenti si sente più come *decisore* (31,3%), seguito poi dal *tecnico* (26,8%) e dal *manager* (24,4%).

Analizzando la loro distribuzione all'interno delle amministrazioni risulta invece che, mentre nei Ministeri (31%) e nelle Regioni (32,7%) prevale la definizione di *decisore*, nei Comuni domina quella del *manager* con una percentuale del 36,6%.

Per finire, sono state poste anche delle domande relative alle competenze possedute dai dirigenti. Emerge che le competenze tecnico-specialistiche e giuridico-amministrative degli stessi non sono ritenute carenti, piuttosto si afferma la consapevolezza che ciò che viene a mancare sono quegli strumenti culturali che consentano ai dirigenti di coordinare i dipendenti, dirigere un'organizzazione complessa, partecipare alla formazione delle politiche pubbliche.

In questo senso dovrebbero indirizzarsi le attività formative delle diverse pubbliche amministrazioni che intendono gestire il cambiamento affinché esso diventi innovazione.

## **CAPITOLO TERZO**

### **CONCLUSIONI**

#### **3.1 Gli attori del cambiamento: le competenze e nuova cultura organizzativa dei dirigenti pubblici**

Il presente lavoro, la cui idea era sorta durante la lezione di economia aziendale dal titolo “*I ruoli direzionali del nuovo management pubblico*” del Master in Gestione ed Innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche, si proponeva di ricercare quali fossero le competenze in possesso dei dirigenti pubblici in questa delicata fase di forte innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

Era nata la necessità di dare una risposta al quadro che si stava chiaramente delineando, con gli studi affrontati e soprattutto con la realtà quotidiana di un impiego in una amministrazione pubblica: in questo veloce processo di cambiamento dello scenario in cui operano le amministrazioni, in cui ripensare l'organizzazione pubblica è un passo obbligato per migliorare la gestione e soprattutto il governo di un sistema sempre più complesso di risorse, quali sono le competenze richieste ai nostri dirigenti pubblici?

Si è così partiti alla ricerca di tutti quegli studi e analisi compiute, dopo le riforme, in materia di dirigenza pubblica per cercare di tratteggiare le loro competenze e caratteristiche rilevanti. Le ricerche più datate (quelle curate in momenti antecedenti a quelle qui analizzate) si sono dimostrate tutte improntate a identificare soltanto lo *status* dei dirigenti pubblici, come il frutto della disciplina normativa e delle sue riforme, credendo che da un articolo di legge o decreto, si plasmasse la figura del dirigente pubblico: un “tipo”, in grado di gestire il cambiamento in atto nella pubblica amministrazione.

Un unico “tipo” di dirigente pubblico per una unica amministrazione pubblica.

In realtà, come sostiene G. Vetrutto nell'articolo *Le dirigenze pubbliche: disciplina giuridica e questioni organizzative*<sup>24</sup>, non si può parlare di un unico modello di dirigenza pubblica per un'unica PA.

Le dirigenze pubbliche sono tra loro differenti e non sempre riconducibili ad un modello unitario, come invece vorrebbe la normativa vigente, tipicamente ministeriale, vista l'attenzione particolare data dalla disciplina normativa a questo ambito. Ma fare il dirigente può non avere un significato univoco, perché differenziati sono i contesti organizzativi delle amministrazioni pubbliche in cui esso si trova ad operare (l'ultima ricerca analizzata risponde esattamente a questa tesi).

Inoltre la ricostruzione dei contesti organizzativi richiede una necessaria distinzione fra le dirigenze non solo in senso “verticale”, in relazione alle amministrazioni implicate, ma anche “orizzontale” stante l'esistenza di diverse dirigenze operanti all'interno di ogni singolo settore amministrativo (in cui il lavoro dirigenziale si presenta diversificato in relazione all'assetto dei poteri, delle competenze richieste, dei rapporti con gli organi di vertice ecc).

Questo assunto conferma la difficoltà stessa di individuare quali siano le competenze richieste ai dirigenti pubblici, ossia la costruzione di un modello

---

<sup>24</sup> Articolo in pubblicazione, 2005.

preciso. I risultati delle indagini esaminate (pur con tutti i limiti di cui si è detto), restituiscono il profilo delle competenze dei dirigenti al momento della rilevazione e mettono in evidenza le competenze più diffuse, ma ciò non significa che esse siano quelle ottimali e strategiche necessarie a tutte le amministrazioni. Quelle amministrazioni che si sono dotate di una mappatura delle competenze lo hanno fatto per metter in atto modelli utili per la valutazione delle prestazioni dei dirigenti pubblici, ed inoltre non tutte le amministrazioni sono, o saranno in futuro, in grado di arrivare a tanto, in particolar modo per quelle in cui non sarà possibile applicare una riorganizzazione per processi.

Il concetto di competenza risulta così ampio e articolato, tanto da offrire alla letteratura numerosi approcci teorici ed operativi. Esso è un sistema caratterizzato da abilità, capacità, skills, conoscenze, motivazioni, immagine di sé, ruolo sociale, caratteristiche personali, che permette ad un individuo di mettere in atto comportamenti professionali adeguati nel contesto organizzativo in cui si trova ad operare e quindi variabili.

Ecco il perché del “... uno, nessuno e centomila”.

La normativa identifica il dirigente come unico, una figura con caratteristiche ben precise tipicamente ministeriali. Ma l'amministrazione pubblica non è composta di soli Ministeri, ma anche di enti locali, enti pubblici non economici ecc, dislocati su tutto il territorio nazionale e che hanno saputo, meglio degli enti centrali, dotarsi di modelli organizzativi e dirigenziali più consoni con l'evoluzione in atto nella pubblica amministrazione. Tanto da poter affermare che la periferia ha prodotto un modello che il centro dovrebbe copiare.

In questo contesto in continua e rapida evoluzione, una delle condizioni necessarie per facilitare il cambiamento nelle amministrazioni e saper gestire un'organizzazione complessa, è quella di intervenire sulla cultura e sui modelli di comportamento a livello dirigenziale: sviluppare competenze, non solo intrinseche al soggetto, nuove e maggiormente strategiche, orientate non

esclusivamente all'interno dell'amministrazione – inseguendo la vecchia logica della cultura dell'adempimento – ma anche all'esterno, affinché si possa cogliere e gestire le esigenze di contesto e le complesse interazioni di sistema.

Nessuna organizzazione può rinunciare alle doti di creatività, di *leadership* e di visione strategica della propria classe dirigente. La formulazione delle strategie di cambiamento e la ricerca di nuove opportunità devono essere ancorate ad un nucleo di chiari valori professionali capaci di orientare gli operatori nel costruire il significato del proprio lavoro, al di là delle giuste e ovvie impostazioni politiche delle diverse rappresentanze elette.

Al di là di ogni questione, si percepisce la necessità di dare respiro alla funzione di direzione nel settore pubblico, conciliando almeno tre esigenze diverse<sup>25</sup>: non attribuire alle tecniche manageriali l'unica chiave culturale del dibattito sulla riforma amministrativa; emancipare il lavoro pubblico da una prospettiva meramente esecutiva, riportandolo in una dimensione più strategica e con maggiori potenzialità di motivazione e investimento personale; valorizzare il patrimonio di competenze professionali e di conoscenze presenti. Saranno competitive, innovative, ed in grado di gestire il cambiamento, quelle amministrazioni che investiranno sulla formazione, fattore sempre più strategico tanto da diventare sostegno indispensabile alla realizzazione delle politiche di riforma.

---

<sup>25</sup> come si desume dalla lettura del Manuale di Cantieri, *Benessere Organizzativo per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di F. Avallone e M. Bonaretti, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2003.

## **BIBLIOGRAFIA**

Carinci F., e Mainardi S. (a cura di), *La dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Giuffrè Editore, 2005

Cassese S. *Come funziona lo "Spoils system all'italiana*, articolo tratto da [www.lavoceinfo](http://www.lavoceinfo), 24 ottobre 2002.

Cocuzza A., "I luoghi del dirigere. Leadership ed evoluzione del modello organizzativo nelle pubbliche amministrazioni", in *La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia*, a cura di E. Sgroi, SSPA, 2005.

Costa G. *I ruoli manageriali tra pubblico e privato nel governo delle amministrazioni pubbliche*, lezione del Master in Gestione ed Innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche, anno 2004-2005.

Niglio N., "La dirigenza pubblica: luci ed ombre di una riforma tanto attesa", sunto della lezione al Master in Gestione e Innovazione, Università di Verona.

Rebora G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini Associati, 1999.

Rebora G., *I capi d'azienda, modelli emergenti di management*, Guerini Associati, 2004.

Ruffini R. (coordinata da), *Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici*, SSPA-Cantieri, 2005.

Sgroi E. (a cura di) *La nuova dirigenza e il cambiamento della pubblica amministrazione in Italia*, SSPA, 2005.

Vetritto G. in *Geografia dell'alta dirigenza pubblica italiana nell'età della transizione*, SSPA, 2003.

Vetritto G. *Le dirigenze pubbliche: disciplina giuridica e questioni organizzative*, articolo in pubblicazione, 2005.

“Dalla valutazione dei dirigenti al Modello delle competenze: innovazione come gestione nel Comune di Ravenna”, in *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Analisi e strumenti per l'innovazione, Le Esperienze, Dipartimento della Funzione Pubblica –Cantieri, 2004.

*Benessere Organizzativo per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, I Manuali, Cantieri, a cura di F. Avallone e M. Bonaretti, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, 2003.

*La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, I Rapporti, Cantieri, a cura di G. Capano, e S. Vassallo, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, 2003

## TABELLE

Tab. n. 1      Frequenza delle competenze