BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia

di Roberta Occhilupo e Lucia Rizzica

Febbraio 2016

Numero 310

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia

di Roberta Occhilupo e Lucia Rizzica

Numero 310 – Febbraio 2016

La serie Questioni di economia e finanza *ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le* Questioni di economia e finanza *si affiancano ai* Temi di discussione *volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it .

ISSN 1972-6627 (stampa)
ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INCENTIVI E VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI PUBBLICI IN ITALIA

di Roberta Occhilupo* e Lucia Rizzica*

Sommario

Il lavoro analizza la struttura attuale e l'evoluzione normativa più recente del sistema di incentivi per i dirigenti pubblici italiani. Alla luce delle principali indicazioni della teoria economica, si individuano le principali criticità del disegno di un sistema di incentivi ottimale: la molteplicità dei rapporti di agenzia in cui si pongono i dirigenti pubblici, la difficoltà di osservare e misurare l'output prodotto e la modesta autonomia gestionale imposta dalla legge al fine di tutelare il benessere collettivo. Sotto questi tre profili si analizzano le riforme della dirigenza pubblica adottate in Italia dagli anni novanta a oggi e se ne valuta l'efficacia attraverso un'analisi empirica delle retribuzioni di risultato relative al 2012. L'esercizio econometrico rivela un sostanziale appiattimento dei premi erogati, il cui ammontare risulta influenzato solamente dall'età del dirigente e non da altre caratteristiche individuali, quali l'esperienza lavorativa in altri settori o il possesso di specifiche competenze. Si argomenta quindi che l'inefficacia dell'attuale sistema di valutazione e premiale dei dirigenti sarebbe ascrivibile principalmente a regole che sono applicate in maniera indifferenziata in tutte le organizzazioni, a una carente programmazione degli obiettivi strategici e operativi e alla insufficiente autonomia gestionale e organizzativa riconosciuta ai dirigenti.

Classificazione JEL: D02, D73, J58, K31.
Parole chiave: pubblico impiego, management, incentivi.

Indice

1. Introduzione 5
2. Un inquadramento concettuale 6
3. L'assetto istituzionale italiano 9
   3.1 Le riforme degli anni novanta 9
   3.2 I principali fattori di insuccesso delle riforme degli anni novanta 11
   3.3 La riforma "Brunetta" e l'assetto attuale 13
4. Il riconoscimento del merito: un'analisi empirica delle retribuzioni di risultato 17
   4.1 I ministeri 17
   4.2 Le regioni a statuto ordinario 19
5. Alcune valutazioni sull'assetto attuale 22
6. Conclusioni 28
Bibliografia 31
Appendici 35

* Banca d'Italia, Servizio Struttura Economica, Divisione Economia e diritto.

1. Introduzione[1]

L'importanza di buone pratiche gestionali per l'efficiente funzionamento delle organizzazioni pubbliche e private è riconosciuta da tempo. Nel 1887 Francis Walker, primo presidente dell'*American Economic Association*, affermava:

"Indeed, it may, as a rule, be confidently stated that, in works controlled by men who have a high power of administration and a marked degree of executive ability, where everything goes smoothly and swiftly forward to its end, where emergencies are long foreseen and unfavorable contingencies are carefully guarded against, where no steps have to be retraced, and where nothing ever comes out wrong end foremost, there is much less nervous and muscular wear and tear than in works under inferior management"[2].

Il tema, pur non nuovo, ha ricevuto stimolo a livello empirico grazie alle rilevazioni sulla qualità delle pratiche manageriali confrontabili per un ampio numero di paesi curata da un gruppo di ricercatori che fa capo agli economisti Bloom e Van Reenen[3]. Sulla base di questi indicatori, alcuni lavori hanno stimato un impatto positivo di buone pratiche manageriali su varie misure di *performance* delle imprese private[4].

Meno chiaro è il quadro esistente per il settore pubblico anche perché le funzioni assegnate alle amministrazioni pubbliche differiscono tra i diversi paesi rendendo difficili esercizi di comparazione internazionale. Tuttavia l'evidenza empirica disponibile, pur se circoscritta a pochi settori, mostra un quadro coerente con quello delineato per il settore privato. Ad esempio, nella sanità una gestione migliore determinerebbe una riduzione dei tassi di mortalità e un aumento della produttività degli ospedali[5]; nell'università valori più alti degli indicatori sono associati a *performance* migliori in termini sia di ricerca sia di insegnamento[6]; nelle scuole, pratiche manageriali più efficienti comporterebbero un miglioramento dei punteggi dei bambini nei test di matematica[7]; infine, anche l'efficienza del servizio postale risulta positivamente correlata alla qualità delle pratiche manageriali[8].

Questo lavoro analizza l'assetto della dirigenza pubblica italiana (sia "apicale" sia "di base"[9]) per valutarne i principali fattori di debolezza e fornire alcune indicazioni di *policy*. In particolare, ripercorre i tratti salienti dei processi di riforma adottati a partire dagli anni novanta – le riforme "Cassese", "Bassanini" e "Brunetta" – e ne fornisce una valutazione in termini di efficacia e aderenza a un modello basato su responsabilizzazione e merito. I principali tratti caratterizzanti delle riforme sono analizzati lungo tre dimensioni: *i*) il rapporto tra i rappresentanti politici e la

---

[1] Gli autori desiderano ringraziare per i preziosi commenti e suggerimenti Francesca Carta, Giuseppe Della Rocca, Giuliana Palumbo, Paolo Sestito e i partecipanti al workshop "Pubblica Amministrazione ed Economia" che si è tenuto il 4 Novembre 2015 presso la Banca d'Italia. Un ringraziamento speciale va a Giacomo Roma, Cristina Petrassi e Carla Smeraldi che hanno contribuito alla raccolta del materiale e dei dati utilizzati in questo lavoro. Le opinioni espresse sono esclusivamente degli autori e non impegnano la Banca d'Italia.

[2] Citazione tratta da Bloom et al., (2014).

[3] L'approccio utilizzato è consistito nel realizzare interviste a manager di imprese private e pubbliche finalizzato a valutare e codificare pratiche di gestione raggruppate in cinque aree: 1) operazioni di gestione, 2) il monitoraggio delle prestazioni, 3) la definizione di obiettivi, 4) *leadership management* e 5) *talent management*.

[4] Bloom et al. (2013).

[5] Bloom et al., (2015), per gli ospedali del Regno Unito; Chandra et al., (2013) per gli ospedali negli Stati Uniti.

[6] McCormack et al., (2013).

[7] Di Liberto et al., (2014).

[8] Chong et al., (2014).

[9] La dirigenza apicale o di vertice svolge prevalentemente funzioni di supporto, collaborazione e coordinamento per l'attuazione dell'attività di indirizzo politico, la dirigenza di base svolge la funzione di "tradurre" gli obiettivi strategici nella conduzione dell'attività amministrativa. È esclusa dal presente lavoro l'analisi della regolazione della dirigenza operante nei settori della sanità, della scuola, dell'università, delle forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia, delle forze armate e dei vigili del fuoco e in generale delle autonomie funzionali; non è neppure analizzata la disciplina relativa ai poteri e alla responsabilità di spesa assegnata ai dirigenti.

dirigenza; *ii*) il sistema di valutazione e quello premiale; *iii*) i poteri assegnati ai dirigenti in relazione ai profili gestionali e organizzativi. Tali considerazioni sono poi supportate da un'analisi empirica delle retribuzioni di risultato erogate nel 2012 ai dirigenti impiegati nei ministeri e nelle regioni a statuto ordinario. Benché sia ancora troppo presto per valutare l'efficacia e la portata innovativa degli ulteriori interventi delineati dalla legge delega di riforma della pubblica amministrazione approvata ad agosto 2015 (l. n. 124), le pagine conclusive rileggono tali direttrici alla luce delle considerazioni sui limiti delle riforme precedenti.

2. Un inquadramento concettuale

La letteratura economica ha ampiamente evidenziato come le caratteristiche strutturali e le peculiarità del settore pubblico rendano il disegno degli incentivi per i lavoratori, e in particolare per i dirigenti, più difficile rispetto a quello del settore privato e ha fornito una serie di indicazioni utili per individuare gli incentivi "ottimali" e le condizioni che devono sussistere per ottenerne i massimi benefici[10]. La difficoltà di disegnare un sistema di incentivi efficace nasce da alcune specificità che caratterizzano il settore pubblico, in particolare: *i*) la presenza al vertice dell'amministrazione di un organo politico, che è a sua volta un agente pro-tempore dell'elettorato (che è in ultima istanza il "principale" a cui politici, dirigenti e dipendenti pubblici dovrebbero rispondere); *ii*) la più accentuata difficoltà di definizione degli obiettivi e di misurazione dell'output, data la natura spesso molteplice e vaga degli obiettivi delle politiche pubbliche; *iii*) la più limitata autonomia gestionale di cui godono i dirigenti.

Il rapporto tra i rappresentanti politici e la dirigenza. – Se nel settore privato il rapporto di agenzia si instaura tra la proprietà (diffusa o concentrata che sia) e i dirigenti, nel settore pubblico i dirigenti agiscono al contempo come agenti della collettività nel suo complesso e degli organi di vertice del potere esecutivo (che operano a loro volta in virtù di un mandato di rappresentanza *pro-tempore* del loro elettorato). Questa specificità introduce un *trade-off* poiché gli interessi dei politici non coincidono necessariamente e interamente con quelli della collettività. Da qui nasce la necessità di bilanciare, da una parte, l'esigenza della classe politica, in quanto principale "delegato" dell'elettorato, di disporre di una burocrazia "non ostile" e cooperativa per attuare il proprio indirizzo politico e dall'altra, la necessità di limitare i poteri della classe politica per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa a favore della collettività.

Soprattutto nei sistemi dove più netta è la separazione di funzioni tra politica e amministrazione, si consente di solito ai rappresentanti del potere esecutivo di selezionare direttamente quella parte della burocrazia che ricopre le posizioni "apicali", più strettamente collegate agli organi di indirizzo politico. Si crea così una "dirigenza fiduciaria" scelta e revocata con criteri di discrezionalità politica da parte dei rappresentanti del potere esecutivo e che resta in carica per un periodo coincidente a quello del mandato elettorale (*spoils system*).

Se i poteri di scelta, revoca e valutazione da parte dei rappresentanti del potere esecutivo si estendono oltre l'area della dirigenza fiduciaria aumentano, però, i rischi legati al fatto che la loro funzione obiettivo può differire da quella della collettività. Ciò avviene in ragione di diversi fattori: i politici al governo (*i*) agiscono in funzione di un orizzonte temporale limitato alla durata del ciclo elettorale; (*ii*) hanno incentivo a sovra-rappresentare gli interessi della propria parte di elettorato per assicurarsi la ri-elezione; (*iii*) possono essere indotti a sfruttare la propria posizione per estrarre delle rendite.

Per queste ragioni, l'attribuzione di discrezionalità al vertice politico dovrebbe essere bilanciata da presìdi volti a evitare che la scelta, la revoca e la valutazione dei dirigenti rifletta la vicinanza politica piuttosto che le competenze e il merito. Inoltre, dal punto di vista dell'efficienza

[10] Dixit, (2002); Heirich e Marschke (2010); Burgess e Metcalf (1999); Burgess e Ratto (2003).

dell'azione amministrativa, si pone l'esigenza di impedire un eccesso di *turn over* che può generare elevati costi di adattamento e disincentivare l'acquisizione di competenze specifiche[11].

Nella prassi, il punto di equilibrio nella regolazione dei rapporti che si instaurano tra dirigenza, da un lato, e rappresentanti del potere esecutivo e collettività, dall'altro, può variare in relazione al sistema politico-istituzionale, all'assetto regolamentare, alla tradizione amministrativa, al modello di responsabilità politica e al ruolo tradizionalmente assegnato alla burocrazia (nei paesi europei-continentali, la garanzia che l'azione amministrativa sia condotta secondo le prescrizioni normative adottate dai Parlamenti; nei paesi anglosassoni, il ruolo di supporto e consulenza nei confronti dei vertici del potere esecutivo)[12].

Definizione degli obiettivi e misurazione dell'output – Nel settore pubblico la quantità e la qualità dell'output prodotto, oltre che l'impegno e le capacità degli agenti, sono difficilmente osservabili e misurabili per diverse ragioni: la massimizzazione del benessere collettivo - fine ultimo della pubblica amministrazione - non è sintetizzabile in un obiettivo univoco e misurabile attraverso una metrica oggettiva (com'è invece il profitto nelle imprese *for profit*); inoltre, la definizione degli obiettivi da raggiungere è complicata dall'instabilità del contesto di riferimento e dalla presenza di più principali a cui i dirigenti devono rispondere.

L'elevata variabilità del contesto politico ed economico in cui operano le amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle statali a indirizzo politico) richiede poi frequenti rinegoziazioni degli obiettivi iniziali[13]. Tale *time inconsistency* indebolisce il potere disciplinante degli incentivi e richiede la definizione di obiettivi a più breve termine, potenzialmente però in conflitto con la natura di lungo periodo delle funzioni pubbliche[14].

Infine, è frequente che una singola amministrazione persegua più obiettivi specifici e svolga più attività che possono porsi in conflitto tra di loro (si pensi ai *trade-off* che possono sorgere tra gli obiettivi di efficienza e quelli di equità, oppure tra gli obiettivi tesi a garantire la libertà di impresa e quelli tesi a tutelare interessi "sensibili")[15] così come può accadere che gli stessi obiettivi siano assegnati ad amministrazioni diverse. In via di principio questi problemi potrebbero essere risolti attraverso un'accorta ripartizione delle funzioni pubbliche per evitare sovrapposizioni e duplicazioni dei compiti tra le diverse amministrazioni. Se, in linea di principio, un accorto disegno istituzionale è prerequisito di un efficiente sistema di valutazione e incentivazione dei dirigenti e delle strutture pubbliche, nei fattivi sono spesso dei limiti intrinseci (la presenza di economie di scopo) o storici (la difficoltà di creare *ex novo* nuove strutture specializzate) che ne ostacolano la realizzazione.

Diversi studi hanno dimostrato come, in presenza di molteplici attività caratterizzate da diversi gradi di misurabilità e verificabilità, la struttura ottimale degli incentivi debba prevedere il ricorso a meccanismi più deboli e l'impiego di un numero ampio di indicatori (anche di tipo

---

[11] Merloni (2006).

[12] In particolare, nei paesi europei (che rientrano nel c.d. *Rechtsstaat model*) il ruolo della dirigenza è stato per lungo tempo confinato all'attuazione dei provvedimenti legislativi che incidevano in modo particolarmente rilevante sui rapporti tra amministrazione pubblica e privati, sulla gestione del personale pubblico, sull'organizzazione degli uffici e sull'attività amministrativa. Il ruolo centrale della regolazione amministrativa ha richiesto ai dirigenti prevalentemente il possesso di competenze giuridico-amministrative piuttosto che di tipo manageriale. Diversamente, nei paesi anglosassoni (e soprattutto nel Regno Unito, che rientrano nel c.d. *Public Interest model*), l'intervento decisamente meno interventista del legislatore sulla regolazione sia dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e privati sia sui profili gestionali e organizzativi della macchina burocratica e la presenza di meccanismi di *accountability* particolarmente forti hanno enfatizzato un approccio più "pragmatico", più flessibile e orientato al *management* piuttosto che alla conformità alla legge. Per una ricostruzione delle caratteristiche principali delle tradizioni amministrative Painter e Guy Peters, (1995) e Pollitt e Bouckaert, (2012).

[13] Dixit, (1997) e (2002).

[14] Tirole, (1994); Dixit, (2002).

[15] Dixit, (2002).

qualitativo) che riflettano le varie dimensioni del benessere collettivo[16]. Questo consentirebbe di ridurre le distorsioni che possono presentarsi nel processo di misurazione e valutazione della *performance* ed eviterebbe che l'impegno venga concentrato solo sulle attività più facilmente misurabili[17]. Più in generale, una conseguenza del fatto che i risultati dell'attività pubblica non sono normalmente sintetizzabili in un unico indicatore facilmente misurabile è che la valutazione della *performance* non possa completamente prescindere da una componente di natura discrezionale.

Autonomia gestionale. – L'introduzione di un sistema di valutazione e l'attribuzione di premi e sanzioni basati sui risultati non produce effetti se sganciata dal conferimento di adeguati margini di autonomia gestionale e organizzativa che consentono al dirigente di poter incidere sulla *performance* della struttura gestita e di poter esercitare un adeguato controllo sull'attività lavorativa. A prescindere da alcuni eccessi di regolamentazione che possono e dovrebbero essere rimossi, per definizione nel settore pubblico i margini di autonomia gestionale risultano particolarmente ridotti dal momento che il dirigente è chiamato ad agire nel rispetto di stringenti vincoli procedurali imposti dalla *rule of law* al fine di tutelare il benessere collettivo.

L'insieme di questi tre fattori spiega l'importanza che nel settore pubblico assumono gli incentivi di tipo reputazionale e di carriera. L'idea sottostante a questo tipo di incentivi è che l'agente esercita il suo impegno motivato dall'obiettivo di influenzare le aspettative del "mercato" di riferimento relativamente alla sua abilità e, per questa via, migliorare le proprie prospettive di carriera. L'incentivo non deriverebbe quindi dall'eventualità di un riconoscimento monetario immediato, ma dall'aspettativa di ricevere un salario più elevato in futuro, grazie a progressioni di carriera all'interno o all'esterno dell'organizzazione. E' evidente che gli incentivi di carriera sono tanto più efficaci quanto più forte è il nesso tra *performance* e abilità, e quanto più sono diffuse tali informazioni sul mercato[18]. L'incentivo reputazionale è poi fortemente legato alla reputazione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, essendo tanto più forte quanto maggiore è il prestigio di cui essa gode presso la collettività[19]. Quest'ultima considerazione suggerisce peraltro la presenza di un legame importante tra incentivi e meccanismi di selezione, per l'impatto di questi ultimi sulla reputazione dell'amministrazione.

Sebbene le caratteristiche sopra descritte siano comuni a tutto il settore pubblico, esistono differenze significative in relazione al tipo di funzione e/o di amministrazione che si prende in considerazione. In particolare, la misurazione dell'output risulta più complessa nelle amministrazioni che svolgono le "funzioni fondamentali" dello Stato, che "producono" regolazione e che operano in una condizione di "unicità" (come i ministeri e le autorità di regolazione indipendenti)[20] rispetto a quelle che offrono servizi fungibili (erogabili anche da enti privati, come l'istruzione e la sanità) o servizi analoghi in diverse aree del paese. Infine, l'instabilità del contesto di riferimento collegata al ciclo politico e alla variabilità delle preferenze sociali è molto più presente quando si fa riferimento alla definizione delle politiche pubbliche piuttosto che all'erogazione di servizi al cittadino, attività maggiormente standardizzata.

---

[16] Baker, (1992); Holmstrom e Milgrom (1991); Baker et al., (1994); Bernheim e Wiston (1986).

[17] Baker et al.,, (1994).

[18] Dewatripont et al. (1999); cfr. anche per Wilson (1989) e (1995) per cui le agenzie governative di maggior successo sono quelle che perseguono una specifica missione; Holmstrom (1982), Tirole (1994), Gibbons (1997).

[19] Dixit (2002); Wilson (1989) parlano a questo proposito di "un gruppo limitato di individui con istruzione elevata e specializzata che ha accettato di definire un proprio codice di condotta" (c.d. *professionalism*).

[20] Tirole (1994), riporta a tal proposito gli esempi della missione assegnata al dipartimento del lavoro degli Stati Uniti di promuovere e sviluppare il benessere dei lavoratori e di quella assegnata all'agenzia per la protezione dell'ambiente statunitense in relazione alla riduzione dell'inquinamento.

3. L'assetto istituzionale italiano

3.1. Le riforme degli anni novanta

In Italia l'introduzione di un sistema di incentivi della dirigenza pubblica risale alle riforme della pubblica amministrazione degli anni novanta[21] che hanno delineato gli assi fondamentali del modello di regolazione della dirigenza e hanno modificato radicalmente l'assetto precedente. Quest'ultimo era basato sull'attribuzione al ministro *pro-tempore* della piena responsabilità sia della conduzione dell'attività di indirizzo politico sia della gestione amministrativa. Tale modello di "responsabilità ministeriale" aveva consentito una conduzione dell'azione pubblica disancorata da risultati gestionali oggettivi e prevalentemente orientata alla soddisfazione dell'interesse politico-elettorale. Il dirigente operava al servizio del potere esecutivo, eseguendo le direttive e gli ordini impartiti dal ministro (cui era gerarchicamente sottoposto); aveva scarsi poteri decisionali e godeva di una forte stabilità nella titolarità dell'ufficio; il suo percorso di carriera nei livelli apicali dell'amministrazione era determinato pressoché discrezionalmente dal ministro e le sue progressioni stipendiali erano stabilite in base all'anzianità di servizio[22]. Allo stesso tempo, la gestione degli uffici era altamente proceduralizzata e di conseguenza i margini per effettuare scelte gestionali, e da parte della dirigenza e da parte del potere politico, erano estremamente limitati.

La riforma della dirigenza era mossa dalle medesime finalità sottese a quella del personale pubblico nel suo complesso: introdurre un modello di amministrazione orientato al raggiungimento di risultati (in termini di soddisfazione dei bisogni della collettività e dell'innalzamento della qualità dei servizi), rendere più flessibile ed efficiente la gestione delle risorse umane ed economiche e riconoscere incentivi economici legati al "merito". Tali obiettivi sono stati perseguiti delineando un modello della dirigenza pubblica basato sui seguenti tratti caratterizzanti.

In primo luogo, è stata introdotta la distinzione funzionale tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa, che ha modificato le sfere di competenza, i poteri e le responsabilità attribuite ai rappresentanti del potere esecutivo e alla dirigenza "apicale". Ai primi è stata assegnata la definizione della programmazione politica (necessaria per la realizzazione del programma di governo indirettamente scelto dall'elettorato), ai secondi la sua attuazione, attraverso il riconoscimento di una serie di poteri in materia gestionale e organizzativa. La creazione dei due blocchi separati di competenze è stata affiancata dalla distinzione delle responsabilità: ai vertici del potere esecutivo è stata assegnata la sola responsabilità per l'attuazione della programmazione politica, ai dirigenti quella per il raggiungimento degli obiettivi loro assegnati (c.d. responsabilità dirigenziale). Il modello italiano è andato verso questa direzione con una determinazione (almeno nella sua configurazione formale) assente nelle altre realtà estere, che continuano a essere caratterizzate, seppur in maniera molto meno marcata che in passato, dal modello della "responsabilità ministeriale" che assegna ai ministri la responsabilità sulla conduzione dell'attività posta in essere dai dicasteri che dirigono[23].

Il punto di equilibrio del *trade-off* tra l'esigenza del rappresentante politico di scegliere dirigenti "non ostili" e il principio di imparzialità dell'azione amministrativa è stato individuato nell'attribuzione ai rappresentanti politici del potere di conferire, rinnovare, valutare e revocare l'incarico di alcuni dirigenti apicali (i segretari generali e i capi dipartimento dei ministeri)[24] e

[21] Si tratta della "riforma Cassese" (l. n. 421 del 1992, d. lgs. n. 29 del 1993) e delle "riforme Bassanini" (l. n. 59 del 1997 e d. lgs. n. 396 del 1997, n. 80 e n. 387 del 1998) che costituiscono una parte fondamentale del vastissimo percorso di riforma avviato per incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione. Per una ricostruzione delle riforme si rinvia a Cassese (2003).

[22] Cfr. Carinci (1991); Giugni (1992); Nigro (1984); Rusciano (1978).

[23] Cfr. Merloni (2006). Si rinvia al Box 2, sulle esperienze straniere.

[24] In particolare, l'incarico è conferito con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente.

nell'assoggettamento di questi ultimi al meccanismo della cessazione automatica degli incarichi in conseguenza dei mutamenti dei governi (*spoils system*)[25]. Anche per il resto della dirigenza l'incarico è divenuto a tempo determinato, ma non è stato sottoposto allo *spoils system*, in ragione della necessità di garantire un livello adeguato di neutralità del corpo amministrativo nei confronti della classe politica. Il conferimento, il rinnovo, la valutazione e la revoca dell'incarico di questa parte della dirigenza sono stati inizialmente affidati ai dirigenti gerarchicamente superiori.

Per evitare i rischi di "politicizzazione" delle nomine e di un eccesso di *turn over*, il legislatore ha introdotto alcuni presìdi. In primo luogo, ha previsto un sistema di doppia selezione per acquisire la "qualifica dirigenziale" e l' "incarico dirigenziale": quest'ultimo può essere assegnato prevalentemente a soggetti in possesso della prima, che si ottiene superando un concorso pubblico (accentrato o decentrato) atto a verificare il possesso di competenze prevalentemente tecniche e a garantire la professionalità dei dirigenti (presupposti alla base del principio del concorso pubblico previsto dalla Costituzione). Anche la distinzione in fasce in cui si articola la dirigenza ministeriale (e in alcuni casi regionale) era finalizzata ad assicurare che gli incarichi di maggiore prestigio e responsabilità fossero conferiti ai soggetti dotati di una più solida e comprovata esperienza professionale[26]. È stata prevista la possibilità di ricorrere alla dirigenza esterna ma entro soglie fisse e purché in possesso di una comprovata esperienza nel settore richiesto e di particolari competenze non rinvenibili all'interno dell'amministrazione interessata.

Altri presìdi previsti dalle riforme degli anni novanta sono stati il coinvolgimento degli organi di controllo interno nella fase di valutazione e la possibilità di revocare l'incarico anticipatamente solo a seguito di una valutazione negativa (per accertamento della "responsabilità dirigenziale")[27].

È stato stabilito il principio per cui l'erogazione della componente retributiva premiante (la "retribuzione di risultato"), nonché il conferimento e il rinnovo degli incarichi sono subordinati alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti dai rappresentanti politici (o dai loro superiori gerarchici) nel procedimento di valutazione. La "progressione di carriera verticale", ovvero il passaggio da una qualifica a quella di livello gerarchico superiore, che comporta un importante aumento della retribuzione, è rimasta invece prevalentemente ancorata al superamento di concorsi interni.

L'altro tratto caratterizzante del modello regolatorio formulato dalle riforme degli anni novanta è costituito dalla privatizzazione e dalla contrattualizzazione della dirigenza (come di tutto il pubblico impiego): l'assetto regolamentare e il sistema delle relazioni sindacali del personale pubblico sono stati uniformati a quelli del personale privato, riconducendo la parte più rilevante della regolazione del rapporto di lavoro alla disciplina privatistica (la "privatizzazione") e al sistema

[25] Per gli incarichi di segretario generale, capo dipartimento e capo degli uffici generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, il combinato disposto degli artt. 9 del d. lgs. n. 303/1999 e 18 della l. n. 400/1988 ne prevede la cessazione automatica all'atto del giuramento del nuovo esecutivo. Un meccanismo analogo, con decadenza automatica di segretari generali e capi dipartimento dei ministeri al novantesimo giorno dopo il conferimento della fiducia al nuovo esecutivo, è stabilito dall'art. 19, 8° comma, del d. lgs. n. 165 del 2001. Nel periodo compreso tra il 2006 e il 2009, quest'ultimo meccanismo è stato esteso a tutti gli incarichi dirigenziali, anche "di base", conferiti nelle amministrazioni statali a soggetti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione interessata e agli incarichi di direttore delle agenzie statali. Per un'analisi della disciplina sulla dirigenza delle regioni e degli enti locali, Carinci e Mainardi (2005).

[26] A livello statale, è prevista una distinzione della qualifica in due fasce. L'incarico di dirigente apicale può essere conferito (prevalentemente) ai "dirigenti di prima fascia". A livello statale l'incarico di dirigente di base può essere conferito a "dirigenti di seconda fascia", qualifica ottenuta superando un concorso indetto dalle singole amministrazioni (riservato a dipendenti pubblici laureati) oppure il corso-concorso selettivo indetto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (unica modalità di accesso esterno) e a "dirigenti di prima fascia" (qualifica ottenuta con la promozione dalla seconda fascia).

[27] D'Antona (1998); Merloni (2006).

di contrattazione collettiva (la "contrattualizzazione")[28]. In particolare: *a*) alla contrattazione nazionale (d'area per i dirigenti) condotta dall'ARAN (per conto del governo) è stata assegnata la negoziazione dell'incremento salariale (nelle sue componenti fissa e variabile), che sarebbe dovuta avvenire con cadenza biennale e in conformità ai tetti di spesa previsti nelle leggi finanziarie; *b*) alla contrattazione decentrata è stata attribuita la negoziazione sulle modalità di valutazione delle prestazioni individuali, sui criteri di attribuzione degli incentivi economici, sui requisiti di ammissione per le progressioni di carriera e sui casi di responsabilità disciplinare; *c*) al contratto individuale è stata assegnata la negoziazione di (ulteriori) obiettivi individuali. Per garantire una gestione delle risorse umane più flessibile e ispirata ai criteri dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, è stata assegnata ai dirigenti una maggiore libertà di azione. In particolare, è stata assegnata loro una serie di poteri per assumere le determinazioni sull'organizzazione e sulla gestione del personale (la "micro-organizzazione"), da esercitarsi pur sempre nell'ambito delle linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici delineate dagli atti organizzativi delle amministrazioni (la "macro-organizzazione") sulla base di principi fissati da disposizioni di legge[29].

3.2. I principali fattori di insuccesso delle riforme degli anni novanta

Nel corso degli anni l'equilibrio tra politica e amministrazione delineato dalle riforme è stato stravolto da numerose modifiche normative che, intervenendo su punti nevralgici dell'impianto regolamentare, ne hanno compromesso il buon funzionamento, limitando l'efficacia del meccanismo della "responsabilità dirigenziale" e accentuando l'elemento di fiduciarietà degli incarichi. In particolare:

i) il meccanismo dello *spoils system* è stato esteso oltre l'area inizialmente prevista[30]. In particolar modo nei ministeri, si è fatto ricorso per legge a periodici azzeramenti di tutti gli incarichi dirigenziali, di qualsiasi livello, come avvenuto nel 1999, nel 2002 e nel 2006[31];

ii) si è registrato un aumento del ricorso alla dirigenza esterna. In particolare, dal 1999 al 2007, nei ministeri è aumentato il numero dei dirigenti esterni, passati dal 7 al 30 per cento della dirigenza totale; nelle regioni e negli enti locali il numero è passato da 352 a 790 unità[32]. Le norme che consentivano le assunzioni dirette non contenevano alcuna indicazione sui criteri di nomina e i relativi procedimenti non erano sottoposti ad alcun obbligo di motivazione;

iii) la l. n. 145 del 2002 (c.d. riforma Frattini) ha eliminato la durata minima degli incarichi, consentendo conferimenti anche di brevissima durata. In particolare, tra il 2002 e il 2005, in alcune amministrazioni la durata degli incarichi conferiti a soggetti esterni si è ridotta anche a pochi mesi. La disposizione è stata successivamente corretta con il d. l. n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, in l. 168 del 2005, che ha previsto una durata minima di tre e massima di cinque anni;

---

[28] Il processo di privatizzazione e contrattualizzazione è stato previsto dapprima per i soli dirigenti di base e i dirigenti locali (d. lgs. n. 29 del 1993), poi per i dirigenti apicali (d. lgs. n. 80 del 1998). La contrattazione collettiva ha gradualmente prevalso sulle disposizioni pubblicistiche, che hanno assunto un carattere derogabile e residuale. Talamo (2010).

[29] Le determinazioni dei dirigenti si sono configurate come atti di natura privata a carattere unilaterale, mentre la disciplina sulla macro-organizzazione è rimasta di natura pubblicistica, in conformità al dettato costituzionale (art. 97, 1° comma Cost.).

[30] Per l'estensione dello *spoils system* ai direttori delle agenzie statali, v. art. 2, comma 160 della l. n. 286/2006; per il prolungamento da 90 a 120 giorni del termine per l'esercizio ministeriale dello *spoils system* di cui all'art. 9 comma 8 del d. lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 161 della l. n. 286 del 2006. In linea generale, il fenomeno dello *spoils system* ha assunto a livello regionale e locale toni ancora più marcati che nello Stato.

[31] V. l'art. 8 del d.P.R. n. 150 del 1999, l'art. 3, comma 7 della l. n. 145 del 2002 e l'art. 2 cc. 159 e 161 del d. l. n. 262 del 2006. In particolare, nel 1999 si è verificata la cessazione del 17 per cento degli incarichi in forza di norme operanti a regime e del 63 per cento degli incarichi in forza di norme operanti in via transitoria.

[32] Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale, anni 1999-2007.

iv) è stata introdotta la possibilità di non rinnovare o revocare anticipatamente gli incarichi dirigenziali, in presenza di processi di riorganizzazione dell'amministrazione, anche in caso di valutazione positiva sui risultati gestionali[33]. Peraltro la l. n. 145 del 2002 ha legato la responsabilità dirigenziale all'osservanza delle direttive impartite dall'organo esecutivo, a prescindere se queste contenessero obiettivi di risultato.

Tali interventi normativi sono stati dichiarati incostituzionali da ripetuti interventi della Corte costituzionale che ha limitato i casi di nomina fiduciaria e affermato la necessità che il conferimento e la revoca degli incarichi fossero accompagnati da garanzie procedimentali[34]. Tuttavia, ciò non ha impedito al legislatore (sia statale che regionale) di adottare disposizioni parzialmente analoghe a quelle censurate dalla Corte costituzionale.

Sull'insuccesso delle riforme ha inciso anche il sostanziale fallimento del sistema negoziale. In particolare, la contrattazione integrativa è stata prevalentemente utilizzata per garantire la tutela salariale e il rafforzamento delle garanzie e non per premiare i più meritevoli[35]. Secondo i dati della Corte dei Conti, tra il 1993 e il 2003 le retribuzioni medie dei dirigenti di prima fascia sono aumentate di circa il 160 per cento, mentre quelle dei dirigenti di seconda fascia sono aumentate di poco più del 40 per cento. Tale incremento si è accentuato a partire dalla seconda tornata contrattuale, in coincidenza con l'applicazione della norma che stabiliva che il trattamento economico (fondamentale e accessorio) dei dirigenti di prima fascia fosse stabilito nei contratti individuali stipulati con le amministrazioni di appartenenza, assumendo come parametri i valori economici massimi previsti nei contratti collettivi d'area. L'aumento è stato dovuto alla crescita della componente accessoria nelle retribuzioni dei dirigenti di prima fascia, costituita però prevalentemente dalle voci stipendiali fisse legate alla posizione professionale piuttosto che alla retribuzione di risultato.

Anche a livello locale, le indagini effettuate dai servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato hanno evidenziato nel periodo compreso tra il 2004 e il 2009 una crescita sostenuta dei fondi per il persistente ricorso all'utilizzo di risorse autonome di bilancio per il finanziamento del trattamento retributivo accessorio dei propri dipendenti[36]. Il fenomeno ha assunto connotati particolarmente vistosi per i dirigenti, il cui trattamento accessorio si è elevato fino a raggiungere in alcuni casi il limite massimo previsto nelle fonti contrattuali (in alcuni casi tale limite è stato anche superato indipendentemente dalla presenza di quelle strutture organizzative complesse, come previsto nell'art. 27, 5° comma del Ccnl). In particolare, il totale dei fondi per il personale con qualifica dirigenziale è aumentato di circa il 13 per cento nelle province, di circa il 18 per cento nei comuni. Al pari di quanto è avvenuto a livello ministeriale, si è registrata la tendenza

---

[33] D'Alessio (2006).

[34] Tra le garanzie procedimentali, la Corte ha richiamato la trasparenza nell'assunzione delle decisioni, la presenza della motivazione, la sottoposizione a procedimento di valutazione, la preventiva contestazione dell'addebito, il rispetto del principio del contraddittorio. V. Corte costituzionale, sent. 23 marzo 2007, n. 103, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 7 della l. n. 145 del 2002 nella parte in cui stabiliva la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale e di direttore generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. V. anche sentt. nn. 104 del 2007; 161 del 20 maggio 2008; 351 del 24 ottobre 2008. Per la Corte la preventiva fase di valutazione è essenziale anche per garantire il rispetto dei principi del giusto procedimento e il controllo giurisdizionale.

[35] Dal 1998 le risorse destinate all'erogazione della componente accessoria sono confluite in un fondo unico completamente gestito dalle singole amministrazioni, non soggetto ad alcun tetto di spesa definito dalla contrattazione collettiva nazionale, dalle leggi finanziarie e dai controlli della Corte dei conti. Cfr. Torchia (2009). Per superare lo stallo decisionale che impediva di concludere gli accordi negoziali entro la naturale scadenza biennale si è adottata la prassi di destinare finanziamenti (ulteriori rispetto a quelli previsti negli atti di indirizzo e nella legge finanziaria) alla contrattazione collettiva con intese/accordi siglati tra Governo e organizzazioni sindacali. La contrattazione per accordi successivi alla scadenza contrattuale ha disatteso reiteratamente le indicazioni critiche fornite dalla Corte di conti. Cfr. Corte dei conti (2006).

[36] Ragioneria generale dello Stato, (2011). V. art. 15, comma 5 del Ccnl 1/4/1999 (relativo al personale del comparto) così come le analoghe disposizioni dell'art. 26, comma 3 del Ccnl. 23 /12/1999 (per i dirigenti).

delle province e dei comuni a privilegiare l'uso di voci stipendiali a carattere fisso, rispetto a quelle ispirate a logiche meritocratiche e a parametri di selettività.

Infine, nella pratica, l'autonomia dei dirigenti in relazione ai profili organizzativi e gestionali è apparsa fortemente ostacolata. Sul fronte organizzativo è rimasto un approccio prevalentemente pubblicistico: nonostante si prevedesse che la regolazione pubblica in materia di organizzazione dovesse garantire "adeguati margini" alle determinazioni operative e gestionali del dirigente, nella prassi tale limite è stato interpretato restrittivamente: regolamenti, decreti ministeriali, statuti regionali e locali, regolamenti delle autonomie territoriali si spingevano a individuare i compiti della maggior parte degli uffici che compongono ciascuna struttura[37]. Sul fronte gestionale, nonostante apparisse chiaro che la "micro-organizzazione" fosse di esclusiva competenza dei dirigenti, in molte amministrazioni si era diffusa la prassi (sancita da contratti collettivi) di coinvolgere le organizzazioni sindacali con forme di consultazione (e talvolta di concertazione) sulle decisioni attinenti ai profili gestionali. La dirigenza è apparsa "incalzata" dalle pressioni sindacali e da quelle politiche e ha spesso rinunciato a esercitare i suoi poteri[38].

3.3. La riforma "Brunetta" e l'assetto attuale

Nel 2009 la "riforma Brunetta" (l. delega n. 15 del 2009 e d. lgs. n. 150 del 2009) interviene nuovamente sulla regolazione della dirigenza pubblica. Interviene, in particolare, sui principali fattori di insuccesso dell'assetto precedente, in alcuni casi ripristinando istituti che le modifiche normative successive avevano abolito. Si prevedono nuovamente presìdi all'indipendenza dei dirigenti dal vertice politico, si introduce un rigido e dettagliato sistema di valutazione, si attribuisce una maggiore enfasi agli incentivi economici e alla componente di risultato, si innalza il livello di autonomia dirigenziale e si rafforza l'*accountability* esterna.

Per quanto concerne il rapporto tra politica e amministrazione, la riforma ha reintrodotto una serie di garanzie procedimentali in materia di attribuzione degli incarichi e ha obbligato le amministrazioni a pubblicare il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili e i criteri di scelta, nonché ad acquisire le diverse candidature per la valutazione[39]. L'attuale assetto prevede (come nella formulazione iniziale della riforma Bassanini) che nei ministeri siano sottoposti allo *spoils system* i soli segretari generali e i capi dipartimento; i direttori generali (che pure sono nominati e valutati dai rappresentanti politici) hanno una durata dell'incarico compresa tra i tre e i cinque anni. La stessa durata è prevista per la dirigenza di base, il cui incarico è conferito dai dirigenti gerarchicamente superiori (a cui è assegnata la valutazione). È stato reintrodotto il principio secondo cui la possibilità di revocare l'incarico dirigenziale è limitata alle sole ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi o di violazione delle direttive impartite dal rappresentante politico[40].

Per garantire l'effettivo funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la riforma Brunetta ha poi previsto:

i) una rigida regolamentazione del procedimento di misurazione e valutazione della *performance*, obbligando le singole amministrazioni a individuare autonomamente e dettagliatamente gli obiettivi da assegnare all'organizzazione e ai singoli e gli indicatori per misurarne il grado di raggiungimento, secondo un procedimento, denominato "Ciclo di gestione della *performance*", articolato in tre fasi (cfr. Box 1);

[37] Pioggia (2012).
[38] D'Alessio (2006), D'Orta (2011).
[39] Nappi (2010).
[40] La riforma prevedeva, inoltre, che, in assenza di una valutazione negativa, l'amministrazione fosse tenuta a fornire un'adeguata motivazione e a prospettare anticipatamente al dirigente i posti disponibili per un altro incarico.

ii) l'obbligo per le amministrazioni di differenziare le valutazioni dei singoli, attraverso l'introduzione di predefinite "fasce di merito", a ciascuna delle quali era associato un diverso ammontare della retribuzione di risultato, fino alla sua totale esclusione[41];

iii) nuovi organi di controllo interno denominati "Organismi indipendenti di Valutazione" (OiV) con funzioni di formulazione delle proposte sulla valutazione della dirigenza apicale (che però rimane di competenza degli organi di indirizzo politico) sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascuno[42]. La nomina dei loro membri è rimasta affidata agli organi di indirizzo politico, ma, per le amministrazioni statali, è stata sottoposta al parere preventivo (seppur non vincolante) di un'autorità indipendente di nuova costituzione per verificare il possesso dei requisiti di professionalità e indipendenza (cfr. oltre)[43]. L'OiV, peraltro, svolge anche la funzione di controllo strategico, valida la relazione sulla *performance* ed è responsabile del buon funzionamento del sistema premiante e valutativo;

iv) la creazione di un'autorità indipendente (la C.I.V.I.T., successivamente confluita nell'A.N.AC.[44]) con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione assegnate a ciascuna amministrazione e di monitorare la corretta attuazione dei principi della riforma, ma nel rispetto della piena autonomia riconosciuta alle amministrazioni.

La riforma ha inoltre attribuito un peso maggiore agli incentivi economici dei dirigenti e ha previsto che la professionalità attestata dal sistema di valutazione avrebbe dovuto influire in misura più rilevante sull'assegnazione di nuovi incarichi[45]. È rimasta, comunque, impregiudicata la competenza della contrattazione collettiva nazionale a negoziare l'ammontare delle risorse da destinare alla componente retributiva premiante e quella della contrattazione integrativa a definire i criteri da adottare (l'articolazione in fasce di merito; i "coefficienti di ripartizione") per l'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti di base (e al personale non dirigente), tenendo conto dei risultati ottenuti nei procedimenti di valutazione[46]. Per la dirigenza apicale, la negoziazione del trattamento economico fondamentale e variabile rimane, invece, definita dal contratto individuale, sulla base delle risorse assegnate a livello nazionale[47].

---

[41] Art. 19, d. lgs. n. 150/2009.

[42] In particolare, è stato assegnato all'OiV il compito di compilare tre graduatorie (una per la dirigenza apicale, una per quella di base e una per il resto del personale) sulla base dell'esito della valutazione individuale. In ciascuna graduatoria, l'OiV avrebbe dovuto distribuire il personale in tre fasce di merito: una alta (25 per cento) a cui assegnare il 50 per cento delle risorse destinate alla retribuzione di risultato; una intermedia (50 per cento) a cui attribuire il restante 50 per cento delle risorse; una bassa (25 per cento) a cui non attribuire alcuna risorsa. Si prevedeva inizialmente che il contratto integrativo potesse prevedere deroghe del 5 per cento (in aumento o in diminuzione) alla percentuale della fascia di merito alta con corrispondente variazione compensativa delle percentuali del trattamento accessorio da destinarvi. Il contratto integrativo poteva anche prevedere deroghe alla composizione percentuale delle altre due fasce di merito e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale. Inoltre, le disposizioni sulle fasce non si sarebbero dovute applicare al personale dipendente in caso di numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione inferiore o uguale alle 8 unità e in caso di numero di dirigenti in servizio inferiore o uguale alle 5 unità.

[43] I componenti dell'OiV durano in carica tre anni e il loro incarico può essere rinnovato una sola volta. Non possono, in particolare, essere nominati soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi, cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le stesse organizzazioni e che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti l'incarico (art. 14, d. lgs n. 150/2009).

[44] La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (C.I.V.I.T.) ha assunto la denominazione di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.) con la l. n.125 del 2013, che ha modificato l'art. 5 del d. l. n. 101 del 2013, convertito con modificazioni in l. n. 125 del 2013.

[45] Art. 25 del d. lgs. n. 150/2009. Cfr. Zoppoli (2009).

[46] La contrattazione integrativa è stata sottoposta a controlli più rigidi della Corte dei conti.

[47] Art. 24, comma 2, T.U.P.I.

È stato limitato l'ambito di applicazione della fonte negoziale a favore della legge e dei poteri dirigenziali[48]. In particolare, in materia di organizzazione, la riforma è intervenuta chiarendo espressamente che le determinazioni per l'organizzazione degli uffici debbano essere assunte "in via esclusiva" dai dirigenti (la contrattazione collettiva nazionale può prevedere come forma di partecipazione sindacale la sola informativa) e che rientrano nell'esercizio dei loro poteri "le misure inerenti la gestione delle risorse umane … e la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici". Con tali modifiche, il legislatore ha inteso eliminare la prassi del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella "micro-organizzazione".

Infine, per rafforzare l'esercizio del controllo esterno, le amministrazioni sono state obbligate a pubblicare, in una specifica sezione del sito istituzionale, tutti i documenti compresi nel ciclo della *performance* e l'ammontare della retribuzione di risultato erogata annualmente a ciascun dirigente. La verifica sul suo adempimento è stata assegnata all'autorità indipendente a cui, però, non sono stati attribuiti poteri sanzionatori, ma solo di *moral suasion* (da esercitare, ad esempio, pubblicando informazioni relative ad amministrazioni e segnalando l'inadempienza al Dipartimento della funzione pubblica).

Box 1. – Il ciclo di gestione della *performance*

La riforma ha obbligato ciascuna amministrazione a sviluppare su base triennale un "ciclo di gestione della *performance*" che ha avvio con la fase di programmazione ("Piano della *performance*"), prosegue con l'adozione del "Sistema di misurazione e valutazione della *performance*" e termina con la rendicontazione dei risultati ottenuti nell'anno precedente (pubblicati nella "Relazione sulla *performance*").

In particolare, il "Piano della *performance*" è adottato (con cadenza annuale) dai vertici esecutivi e individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* sia organizzativa (dell'amministrazione nel suo complesso e delle unità organizzative in cui si articola) sia individuale. Per disposizione normativa, in questa fase i dirigenti non partecipano al processo decisionale ma possono essere solo consultati.

Il "Sistema di misurazione e valutazione della *performance*" individua, poi, le modalità di misurazione della *performance* individuale e organizzativa. La *performance* individuale dei dirigenti è misurata sia in termini oggettivi (tenendo conto degli indicatori della *performance*, del raggiungimento degli obiettivi individuali assegnati e dell'inosservanza delle direttive) sia in termini soggettivi (tenendo conto delle competenze professionali e manageriali, della capacità di valutare in modo differenziato i propri collaboratori e della predisposizione all'aggiornamento); quella del resto dei dipendenti è, invece, misurata in relazione al raggiungimento degli obiettivi individuali e di gruppo, alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità di appartenenza, alle competenze e ai comportamenti (professionali e organizzativi). La *performance* organizzativa è misurata in relazione al grado di attuazione dei piani e dei programmi, al livello di efficienza nell'impiego delle risorse, alla soddisfazione dei bisogni degli utenti e agli *standard* quali-quantitativi definiti in fase di programmazione.

La "Relazione sulla *performance*", infine, evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti in relazione ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, rilevando eventuali scostamenti.

Sul piano formale la completa attuazione della riforma Brunetta prevedeva: l'adeguamento degli enti locali, a cui è stato riconosciuto un ampio livello di autonomia organizzativa[49], ai principi di valorizzazione del merito e selettività nell'attribuzione degli incentivi e la stipulazione di nuovi contratti integrativi. Dopo un'iniziale fase di stallo, l'adeguamento normativo e amministrativo a

[48] Bellavista e Garilli (2010); Battini (2010).

[49] Artt. 16 e 31, d. lgs. n. 150/2009. Si prevede in particolare che sia introdotta la distinzione in fasce di merito in un numero non inferiore a tre.

livello locale è stato recentemente completato[50]. A livello regionale, il panorama emerso risulta estremamente variegato e divergente rispetto al quadro di riferimento nazionale in relazione ai tratti caratterizzanti il rapporto tra politica e amministrazione[51], tuttavia in materia di valutazione le leggi regionali costituiscono un *corpus* comune modellato sulle linee individuate a livello statale.

L'adozione dei contratti integrativi ha, invece, registrato forti rallentamenti dovuti al blocco della contrattazione collettiva nazionale, del fondo del salario accessorio e degli effetti economici delle progressioni di carriera senza possibilità di recupero (previsto dal d. l. n. 78 del 2010 e successivamente prorogato[52]) e alla non differenziazione del trattamento salariale dei dipendenti in fasce di merito (decisa dall'intesa tra il Governo e Cisl, Uil e Ugl del 4 febbraio 2011)[53]. Il d. lgs. n. 141 del 2011 ha rimandato la differenziazione retributiva in fasce per i dipendenti alla nuova tornata contrattuale, che, appunto, non è stata ancora adottata[54].

Nelle more, sono però intervenute modifiche normative che hanno inciso su due dei meccanismi utilizzati dalla riforma per garantire il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*: *i*) è stata modificata la disciplina della revoca degli incarichi dirigenziali, prevedendo nuovamente la possibilità revocare l'incarico per esigenze organizzative, indipendentemente dai risultati ottenuti nella valutazione (disciplina che si applica anche a livello locale)[55]; *ii*) con il d. l. n. 90 del 2014, convertito in l. n. 114 del 2014, i compiti dell'A.N.AC. in materia di misurazione e valutazione della *performance* sono stati trasferiti al

---

[50] V. *http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/LEGGI-REGIONALI-sintesi-CiVIT.pdf.* Gli enti locali hanno adottato nuovi sistemi di valutazione con approcci diversi, utilizzando prevalentemente gli strumenti di programmazione e controllo già offerti dal Testo unico degli enti locali. Tra i sistemi di programmazione ha assunto un peso rilevante il piano esecutivo di gestione (PEG).

[51] Solo alcune regioni si sono uniformate alle disposizioni della riforma Brunetta attinenti alla pubblicità preventiva dei criteri di conferimento. In molte regioni, le modalità di affidamento degli "incarichi di maggiore rilevanza" si basano su criteri fiduciari. Quasi in tutte le regioni, il soggetto competente a conferire gli incarichi è individuato nella giunta. Anche rispetto alla durata, al rinnovo e alla mancata conferma si registrano soluzioni differenti che oscillano tra la previsione di una durata massima di cinque anni (ma senza determinazione di un limite minimo) alla previsione di una durata compresa fra tre e cinque anni. Notevoli differenze si registrano anche per la disciplina della revoca (in cui tuttavia è prevalente il riferimento a esigenze organizzative o buon funzionamento dell'amministrazione), delle qualifiche dirigenziali, dell'accesso alla dirigenza e dell'estensione dello *spoils system.* Cfr. D'Alessio (2012); Cerase (2013).

[52] Con il d.P.R. n. 122 del 2013 il blocco della contrattazione collettiva (per la sola parte economica) è stato prorogato fino al 31 dicembre 2014.

[53] Con l'intesa del 4 febbraio 2011 si è previsto, in particolare, di non differenziare il trattamento salariale dei dipendenti in relazione ai risultati della *performance* individuale e di garantire l'erogazione dell'ammontare della retribuzione (anche nella sua componente di risultato) percepita nell'anno precedente.

[54] Art. 6 del d. lgs. n. 141 del 2011. Il decreto ha, in particolare, rinviato alla prossima tornata contrattuale: *i*) la destinazione della quota prevalente della retribuzione accessoria alla produttività individuale; *ii*) il collegamento fra trattamento accessorio dei dirigenti e risultati ottenuti; *iii*) la determinazione del bonus annuale delle eccellenze e del premio annuale per l'innovazione. Ha comunque reso possibile, nelle more dei rinnovi contrattuali, l'utilizzo di altre risorse destinate all'erogazione dei premi (come previsto dall'art. 16, 5° comma, d.l. n. 98 del 2011, convertito con modificazioni in l. n. 111 del 2011). V. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2011*. È a partire dal 1° gennaio 2015 che le amministrazioni hanno potuto utilizzare, previa adozione dei contratti integrativi, le "risorse aggiuntive" che nel corso degli ultimi anni hanno accumulato (derivanti da risparmi di spesa e dalle cessazioni dei rapporti di lavoro) per le progressioni economiche e per incrementare le risorse da destinare al trattamento accessorio del personale. Infatti, con la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 254, l. n. 190 del 2014), se da un lato, è stato ulteriormente prorogato il blocco della contrattazione collettiva (e l'aumento dell'indennità di vacanza contrattuale) per tutto il 2015, dall'altro, non sono state prorogate le disposizioni sul blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, delle risorse del trattamento accessorio e degli effetti economici delle progressioni di carriera. Il nuovo avvio della contrattazione integrativa ha portato al definitivo adeguamento alle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 150/2009.

[55] Art. 9, comma 32 del d.l. n. 78 del 2010 convertito con modificazioni in l. n. 122 del 2010; art. 1, comma 18 del d. l. n. 138 del 2011, convertito in l. n. 148 del 2011. Per l'applicazione della norma a livello regionale, si veda il documento approvato il 10 febbraio 2011 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, consultabile in *http://www.regioni.it/sanita/2011/02/25/linee-interpretative-d-l-7810-per-spese-personale-regioni-e-ssn-46781/*.

Dipartimento della funzione pubblica, con conseguente perdita dell'indipendenza dell'organismo di controllo sul funzionamento del sistema complessivo[56].

4. Il riconoscimento del merito: un'analisi empirica delle retribuzioni di risultato

Le norme in vigore prevedono che la retribuzione dei dirigenti sia composta da: una retribuzione minima fissata dal Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro ("retribuzione tabellare"); una parte determinata in relazione all'incarico conferito al dirigente che a sua volta si compone di una parte fissa determinata dal CCNL ("retribuzione di posizione, parte fissa") e di una variabile determinata da ciascun ente in relazione alle risorse disponibili nell'apposito fondo ("retribuzione di posizione, parte variabile"); una componente premiale assegnata a ciascun dirigente a seguito della valutazione della *performance* individuale ("retribuzione di risultato"); e infine gli importi corrisposti a titolo di retribuzione individuale di anzianità (RIA) ed eventuali assegni di indennità integrativa o personali. Nella prassi il peso relativo di queste voci stipendiali varia considerevolmente tra comparti e tra singole amministrazioni, risentendo dell'instabilità e della frammentarietà del quadro regolamentare descritte nel paragrafo precedente.

Utilizzando i dati pubblicati sui siti internet istituzionali dei ministeri e delle regioni a statuto ordinario[57], analizziamo la distribuzione delle retribuzioni di risultato erogate ai dirigenti per il 2012 al fine di mettere in luce l'attuale difficoltà di realizzare un'effettiva differenziazione sulla base del merito.

4.1 I ministeri

È stato possibile ricavare le informazioni relative alle retribuzioni di risultato erogate a ciascun dirigente per otto ministeri su 12: economia e finanze, giustizia, infrastrutture e trasporti, interno, istruzione università e ricerca, lavoro e politiche sociali, politiche agricole alimentari e forestali, salute. Rimangono dunque esclusi dall'analisi i dirigenti in carica presso i ministeri di: affari esteri, ambiente, beni culturali e difesa. Il campione così ottenuto è costituito da 2,159 dirigenti distribuiti tra gli otto ministeri come indicato nella tabella 1[58]. Dei 2,159 dirigenti censiti, il 5 per cento è qualificabile di prima fascia, il 76,3 per cento di seconda; mentre per il restante 18,6 per cento non è possibile individuare la fascia di appartenenza[59].

Tabella 1: Distribuzione dei dirigenti censiti per Ministero di appartenenza.

Ministero	Numero di dirigenti	Quota percentuale	Percentuale cumulata
Agricoltura	84	3.89	3.89
Economia	601	27.84	31.73
Giustizia	615	28.49	60.21
Infrastrutture	186	8.62	68.83
Interno	155	7.18	76.01
Istruzione	239	11.07	87.08
Lavoro	148	6.86	93.93
Salute	131	6.07	100.00
Totale	**2,159**	**100.00**	

[56] Art. 19, commi 9 ss., del d. l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114 del 2014.

[57] L'art. 21, comma 1, della l. n. 69 del 2009 ha previsto l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare sui propri siti *internet*, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, i *curriculum vitae* e i dati relativi alle retribuzioni erogate a ciascun dirigente.

[58] Il campione si riferisce esclusivamente ai dirigenti in carica presso i ministeri e le loro articolazioni territoriali. Sono invece esclusi i dirigenti scolastici.

[59] I 402 dirigenti che non riusciamo a classificare appartengono principalmente al ministero della giustizia, che utilizza metodi di classificazione diversi da quelli degli altri ministeri, individuando figure professionali specifiche.

La tabella 2 mostra l'ammontare medio delle retribuzioni percepite dai dirigenti per voce stipendiale e la quota del totale rappresentata da ciascuna di esse. In media la retribuzione di risultato è pari a circa il 9 per cento della retribuzione totale per i dirigenti di prima fascia e al 12 per cento per quelli di seconda fascia (Tabella 2).

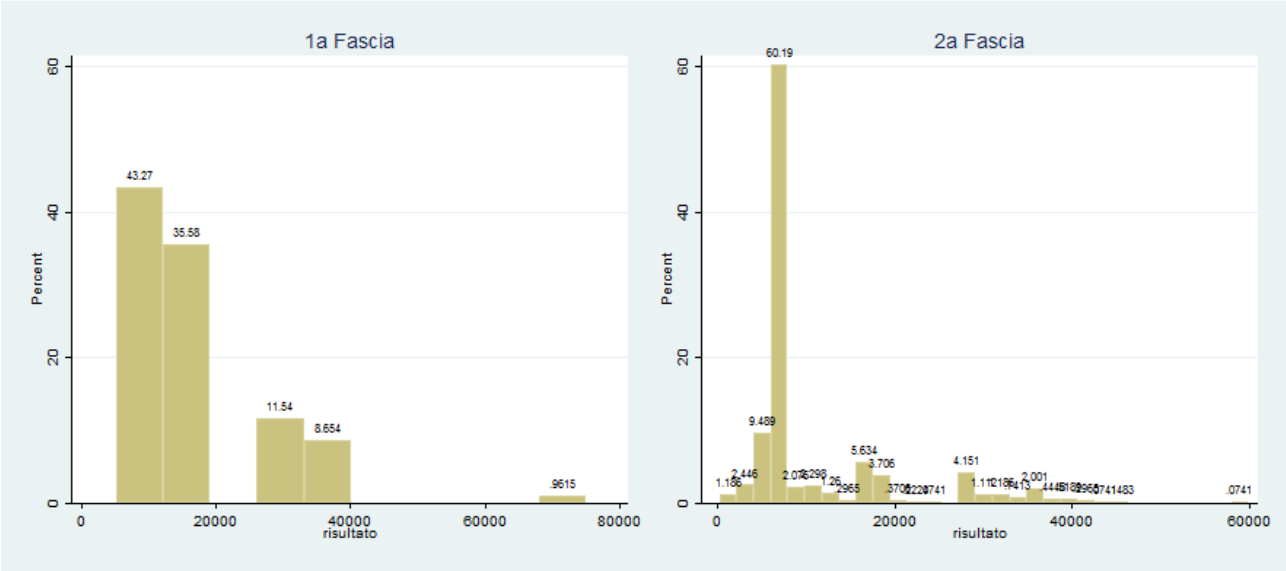
Tabella 2: Retribuzioni dei dirigenti ministeriali, per fascia stipendiale.

	1° Fascia	2° Fascia
Tabellare	56,510.2 (8,969.7) [30.36]	43,493.3 (3,420.9) [48.64]
Posizione Fissa	36,309.2 (98.5) [19.51]	12,113.7 (600.6) [13.55]
Posizione Variabile	72,614.5 (24,585.3) [39.01]	16,703.8 (5,560.4) [18.68]
Risultato	16,728.6 (10,866.6) [8.99]	10,643.3 (8,650.8) [11.90]
Altro	6,264.5 (9,443.8) [3.37]	3,174.9 (6,680.2) [3.55]
Totale	18,6137.6 (32,055.9)	89,414.2 (15,277)
N	109	1,903

*Medie, deviazioni standard in parentesi, quota della retribuzione totale in parentesi quadre.

La figura 1 mostra poi la distribuzione delle retribuzioni di risultato dei dirigenti ministeriali di prima e seconda fascia.

Figura 1: Distribuzione delle retribuzioni di risultato dei dirigenti, per fascia.



Da questo tipo di comparazione emerge un sostanziale appiattimento delle retribuzioni di risultato dei dirigenti di prima fascia. La poca variabilità osservata è poi frutto di differenze *tra* le singole amministrazioni piuttosto che al loro interno. Infatti, la variabilità all'interno di ciascun ministero è pressoché nulla: al ministero del lavoro i dirigenti di prima fascia ricevono 10,329 euro

(in cinque casi su 19) oppure 11,591 (13 casi su 19), solo un dirigente ha ricevuto 16,938 euro; al ministero della salute 11 dirigenti di prima fascia su 12 hanno ricevuto 31,932 euro; infine, al ministero delle politiche agricole sei dirigenti su dieci hanno ricevuto 35,000, tre 38,000 e solo uno ne ha ricevuti 75,000.

La variabilità è invece maggiore se si guarda alle retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia, soprattutto in alcuni ministeri, quali giustizia, infrastrutture e istruzione (figura 2.1 in appendice). In altri ministeri invece la retribuzione di risultato erogata nel 2012 è stata pressoché uguale per tutti: al ministero dell'economia tutti i 509 dirigenti di seconda fascia hanno ricevuto 6,879 euro; al ministero del lavoro, 118 su 122 hanno ricevuto 6,415 euro.

E' invece interessante notare che si riscontrano differenze significative nei livelli delle retribuzioni di risultato *tra* i diversi ministeri: ad esempio, la retribuzione di risultato di un dirigente del ministero della giustizia è in media pari a un quinto di quella ricevuta da un dirigente del ministero dell'istruzione.

4.2 Le regioni a statuto ordinario

La stessa analisi è stata replicata per i dirigenti in carica presso le regioni a statuto ordinario[60]. La tabella 4 mostra la ripartizione dei dirigenti tra le 15 regioni.

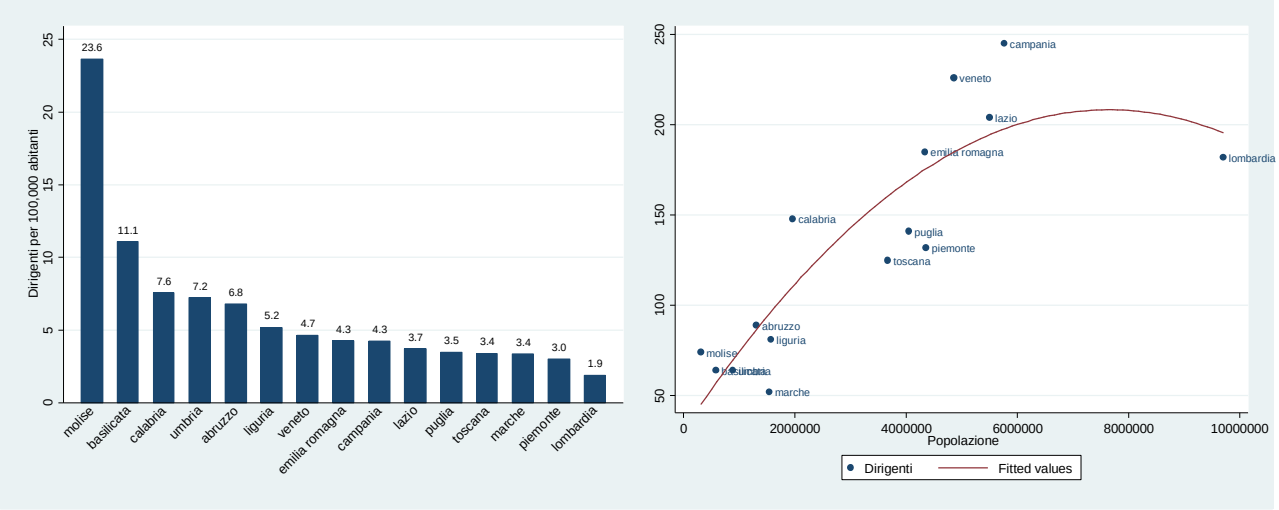
Tabella 3: Distribuzione dei dirigenti per regione

Regione	Numero di dirigenti	Quota percentuale	Percentuale cumulata
Abruzzo	89	4.42	4.42
Basilicata	64	3.18	7.60
Calabria	148	7.36	14.96
Campania	245	12.18	27.14
Emilia Romagna	185	9.19	36.33
Lazio	204	10.14	46.47
Liguria	81	4.03	50.50
Lombardia	182	9.05	59.54
Marche	52	2.58	62.13
Molise	74	3.68	65.81
Piemonte	132	6.56	72.37
Puglia	141	7.01	79.37
Toscana	125	6.21	85.59
Umbria	64	3.18	88.77
Veneto	226	11.23	100.00
Totale	**2,012**	**100.00**	

La regione col numero più elevato di dirigenti, ben 245, è la Campania, seguita dal Veneto, con 226 dirigenti, dal Lazio, con 204, dall'Emilia Romagna, con 185, e dalla Lombardia, con 182. In queste cinque regioni è dunque impiegato circa il 52 per cento del totale dei dirigenti. Rapportando tali numeri alla popolazione residente, è immediato vedere come vi siano economie di scala nella gestione degli enti che portano ad avere un più elevato numero di dirigenti, in rapporto alla popolazione, nelle regioni più piccole (figura 2).

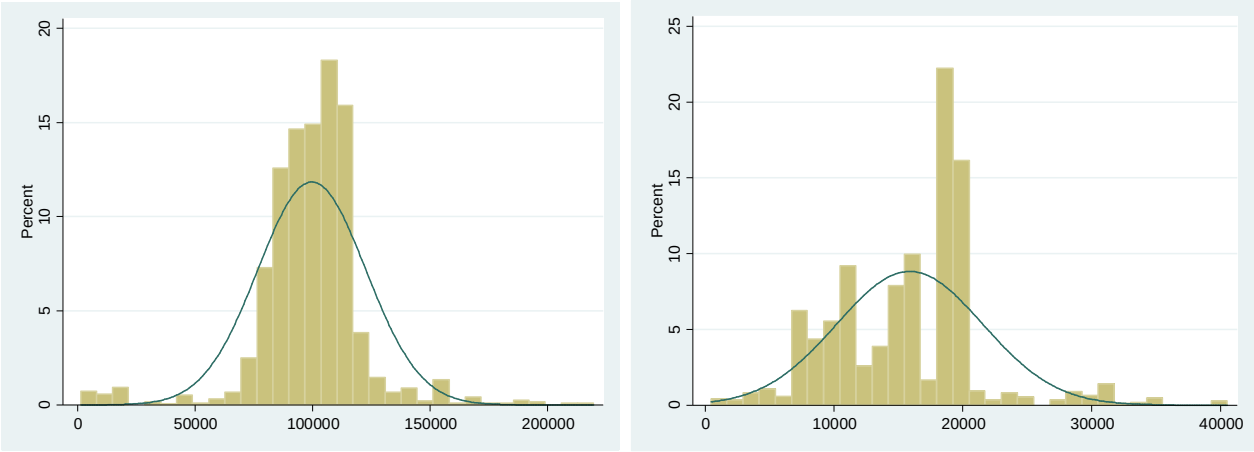
[60] Anche in questo caso il campione include esclusivamente i dirigenti in carica presso l'ente regione, escludendo i dirigenti sanitari (in carica presso aziende ospedaliere e ASL).

Figura 2: Dirigenti Regionali in rapporto alla popolazione.



La figura 3 mostra la distribuzione delle retribuzioni dei dirigenti censiti: a sinistra le retribuzioni totali, a destra quelle di risultato (la figura 2.3 in appendice riporta questa distribuzione per regione). I due istogrammi evidenziano come le retribuzioni totali abbiano una distribuzione abbastanza regolare, anche se fortemente concentrata, mentre le retribuzioni di risultato mostrano una distribuzione molto più irregolare, con picchi particolarmente alti sulla coda destra. Questo sembra suggerire un uso improprio della componente retributiva discrezionale, che tende ad attestarsi in maniera uniforme sui livelli più elevati.

Figura 3: Distribuzione retribuzioni totali (sinistra) e retribuzioni di risultato (destra).



La tabella 4 riporta l'ammontare delle retribuzioni percepite dai dirigenti regionali. In media, il peso della retribuzione di risultato sul totale percepito da ciascun dirigente, ammonta a circa il 16 per cento ed è più elevato di quello dei dirigenti ministeriali. Anche la retribuzione media complessiva dei dirigenti regionali è più elevata di quella dei dirigenti ministeriali di circa 10 mila euro[61].

[61] Tale differenza non appare invece tra le retribuzioni del totale del personale. Secondo RGS esse sono state pari a 29,693 euro medi nei Ministeri e a 29,543 euro medi nelle Regioni ed Enti Locali.

Tabella 4: Retribuzioni dei dirigenti regionali, per voce retributiva.

	2° Fascia
Tabellare	48,059.4 (18,995.4) [48.23]
Posizione	42,355 (18,728.4) [42.51]
Risultato	15,874 (5,662.9) [15.93]
Altro	1,234.1 (6,043.8) [1.24]
Totale	99,642.8 (22,975.7)
N	**1,926**

*Medie, deviazioni standard in parentesi, quota della retribuzione totale in parentesi quadre.

Per quanto riguarda la variabilità delle retribuzioni di risultato all'interno di ciascuna regione, la maggior parte delle regioni prevede solo due o tre livelli di retribuzione di risultato. Ad esempio, la regione Veneto, riporta sul proprio sito *web* di prevedere solo tre livelli di retribuzioni di risultato che differiscono poco l'uno dall'altro: 7,900, 9,200 e 11,000 euro. Secondo i dati da noi raccolti, in questa Regione, il 43 per cento dei dirigenti ha ricevuto il minimo, il 20 per cento ha ricevuto 9,200 euro e il 27 per cento ha ricevuto la cifra massima (un restante 6 per cento ha ricevuto poi cifre più elevate, sia di tabellare sia di risultato). Scarsa variabilità si riscontra anche tra i dirigenti di Liguria, Lazio e Toscana. Alcune regioni, tuttavia, hanno differenziato in maniera sensibile i premi per i loro dirigenti: in Puglia, per esempio, la distribuzione delle retribuzioni di risultato non si discosta molto da una distribuzione normale (figura 2.3).

Confrontando le diverse regioni, in modo analogo a quanto osservato per i ministeri, emergono significative differenze nei livelli delle retribuzioni di risultato erogate: in Molise, ad esempio, la retribuzione di risultato media è stata pari a 30,212 euro, in Liguria a 10,290.

Per valutare se le retribuzioni di risultato rispondono a caratteristiche osservabili dei dirigenti, abbiamo stimato un'equazione minceriana che pone in relazione le retribuzioni di risultato percepite dai dirigenti regionali con le informazioni estrapolate dai loro *curriculum vitae*[62]. Tra le variabili esplicative sono inserite: età, genere, livello di istruzione (diploma, laurea o titoli post-laurea), anzianità lavorativa, anzianità presso l'ente, eventuali esperienze lavorative precedenti nel settore pubblico, nel privato o all'estero. Infine è stato aggiunto un indicatore di *matching* tra la formazione del dirigente (disciplina di laurea) e il settore di attività lavorativa. Statistiche descrittive relative a queste variabili sono riportate nella tabella 2.1.

I risultati della regressione, presentati nella tabella 5 mostrano che l'età del dirigente è la principale determinante della sua retribuzione di risultato: ogni anno di età in più determina un aumento della retribuzione di risultato del 6 per cento circa, con rendimenti decrescenti. Il possesso di un titolo di studio post-laurea, la conoscenza delle lingue straniere, le esperienze lavorative pregresse, invece, non incidono sulla retribuzione di risultato. Neanche le competenze tecniche del dirigente sembrano avere un peso: i dirigenti che ricoprono cariche nei settori affini a quello di laurea ricevono una retribuzione di risultato pari a quella degli altri (variabile "*match*").

[62] Le informazioni tratte dai *curriculum vitae* sono state raccolte per un campione casuale della popolazione dei dirigenti regionali, pari a circa il 75 per cento (circa 1500 dirigenti). Tali informazioni sono state legate a quelle sulle retribuzioni sulla base del nome, cognome e regione del dirigente.

Tabella 5: Stima delle determinanti della retribuzione di risultato dei dirigenti regionali.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Genere	0.023	0.020	0.021	0.022	0.022	0.034	0.032
	(0.017)	(0.017)	(0.017)	(0.017)	(0.017)	(0.025)	(0.026)
Età	0.005***	0.066**	0.064**	0.063**	0.063**	0.086	0.097*
	(0.002)	(0.031)	(0.031)	(0.032)	(0.031)	(0.055)	(0.057)
(Età)^2		-0.001**	-0.001*	-0.001*	-0.001*	-0.001	-0.001
		(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.001)	(0.001)
Titoli post-laurea			-0.020	-0.019	-0.020	-0.032	-0.033
			(0.024)	(0.024)	(0.025)	(0.037)	(0.037)
Inglese				-0.007	-0.007	0.030	0.029
				(0.028)	(0.028)	(0.043)	(0.043)
Match					0.009	0.008	0.004
					(0.017)	(0.026)	(0.027)
Anzianità lavorativa						0.016	0.017
						(0.012)	(0.013)
(Anzianità lavorativa)^2						-0.000	-0.000
						(0.000)	(0.000)
% carriera presso l'ente						0.027	0.004
						(0.072)	(0.081)
Incarichi nel privato							-0.019
							(0.033)
Altri impieghi pubblici							-0.009
							(0.034)
Consulenze al pubblico							0.048
							(0.065)
Effetti fissi regionali	si	si	si	si	si	si	si
N	916	916	905	905	905	451	438
R-squared	0.5037	0.5083	0.5070	0.5070	0.5072	0.4388	0.4384

Robust standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

5. Alcune valutazioni sull'assetto attuale

L'analisi empirica svolta mostra, dunque, che l'esperienza della valutazione della *performance* della dirigenza si è rivelata deludente. Come è stato già sottolineato, la valutazione dei dirigenti rappresenta lo snodo cruciale per il corretto funzionamento di un modello di incentivi: da essa dipendono sia il collegamento tra premio (monetario o di carrierra) e risultato raggiunto - e quindi l'affermarsi di un principio di merito - sia l'equilibrio che si instaura tra politica e amministrazione. Solo se la valutazione consiste in un accertamento di risultati e capacità, l'instabilità dell'incarico non si trasforma in "precarizzazione", con ricadute negative sull'imparzialità e la qualità dell'azione amministrativa.

In generale, può dirsi che, a partire dalle riforme adottate negli anni novanta, l'Italia si è ampiamente ispirata al modello anglosassone, caratterizzato dall'uso di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* accoppiati a incentivi di natura economica. Tuttavia non ne ha condiviso alcuni aspetti "strutturali". In particolare, il legislatore italiano non ha separato l'attribuzione delle attività di indirizzo politico dai compiti "operativi" (intesi principalmente come servizi da rendere alla collettività) così come, invece, è avvenuto nel Regno Unito, in cui le prime sono prevalentemente affidate ai dipartimenti e le seconde alle agenzie. La separazione funzionale e strutturale e la specializzazione delle agenzie consentono di individuare più chiaramente gli

obiettivi da assegnare a queste ultime e ai loro organi di vertice; la separazione funzionale consente, inoltre, di riconoscere ai *manager* posti a capo delle agenzie un elevato livello di autonomia operativa e finanziaria. Inoltre, in Italia il sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato "innestato" in un contesto di regolazione dell'azione amministrativa e dei profili gestionali e organizzativi tradizionalmente più pervasiva di quella presente nel Regno Unito.

D'altro canto, il sistema amministrativo italiano – che si è originariamente ispirato al modello francese, con cui continua a condividere alcuni tratti qualificanti - non ne ha mai fortemente condiviso il profilo regolamentare che più caratterizza la dirigenza francese, ovvero il rigoroso processo di selezione che garantisce l'ingresso di professionalità con competenze e reputazione particolarmente elevate (Cfr. Box 2)[63].

Box 2. – Esperienze straniere

- Il modello britannico

Il modello britannico, che al pari di quello italiano presenta una netta separazione tra sfera politica e sfera amministrativa (assegnata alle agenzie), continua a basarsi – seppur in maniera meno accentuata rispetto al passato - sul tradizionale principio della "responsabilità ministeriale" secondo cui i ministri sono responsabili nei confronti del Parlamento anche per la gestione del dipartimento di cui sono a capo e per l'implementazione delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni pubbliche dispongono di organi di controllo interno indipendenti (uffici di *audit*). L'*accountability* dell'azione politica e amministrativa verso l'esterno è garantita attraverso l'attività svolta dal National Audit Office (NAO) - autorità indipendente che, per conto del Parlamento, esamina il processo di *public spending* delle amministrazioni pubbliche e aiuta i dirigenti pubblici a migliorare la *performance* e l'offerta di servizi, a livello nazionale e locale - e dall'accessibilità totale ai dati inerenti il funzionamento delle amministrazioni, secondo il *Freedom of Information Act*.

Nel 1996 è stato formalmente costituito il *Senior Civil Service* (SCS), allo scopo di attrarre personale altamente qualificato per ricoprire le posizioni apicali delle amministrazioni pubbliche e delle agenzie attraverso un sistema semplificato, veloce e flessibile del percorso di carriera. Fanno parte del SCS: i *permanent secretaries* (posti a capo dei dipartimenti) e altre figure dirigenziali apicali (come i *deputy directors*). I membri del SCS sono nominati dal ministro competente e sono sottoposti a un sistema di valutazione articolato in fasce di merito. La valutazione dà luogo a una graduatoria a cui è legata una diversa struttura salariale, compresa tra un limite minimo e uno massimo. La valutazione tiene conto del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e dei diversi comportamenti tenuti ed è formulata sulla base della guida redatta dal Cabinet Office. Il sistema retributivo è definito all'interno dei singoli dipartimenti e delle singole agenzie, ma sulla base di una quadro di regole comuni. La dinamica salariale è monitorata dal Senior Salaries Review Body (SSRB), organismo indipendente i cui membri sono nominati dal Primo ministro.

Il ricorso alla dirigenza "fiduciaria" (che può essere rimossa *whithout notice* e *without giving reasons*) riguarda prevalentemente le figure di stretta collaborazione dei ministri (gli *special advisers*) a cui sono preclusi poteri esecutivi, di gestione e di spesa.

Tra gli anni settanta e gli anni ottanta, nel Regno Unito è stata effettuata una vasta opera di revisione organizzativa con cui sono state separate chiaramente (e "fisicamente") le funzioni di indirizzo politico (assegnate ai dipartimenti) da quelle "operative" (assegnate alle agenzie). I rapporti tra dipartimenti e agenzie sono regolati da convenzioni o accordi-quadro. La separazione delle funzioni ha consentito di attribuire ai CEO posti a capo delle agenzie un elevato livello di autonomia operativa e finanziaria; inoltre, la maggiore specializzazione delle agenzie ha consentito di assegnare ai CEO obiettivi gestionali più chiari anche allo scopo di accrescerne la responsabilizzazione e di introdurre incentivi di tipo economico.

La programmazione si basa su un sistema negoziale che assicura un elevato livello di condivisione degli

[63] Cimino (2009).

obiettivi tra i dipartimenti e le agenzie, il Primo Ministro e il dipartimento del Tesoro. In particolare, per ciascun dipartimento è definito un gruppo di azioni in relazione alle priorità politiche individuate e le relative modalità di implementazione (*Departmental Business Plan*). Ciascuna azione ha una scadenza; in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo entro il termine fissato i dipartimenti devono fornire la motivazione. I piani sono soggetti a modifiche in relazione alle priorità politiche che emergono nel corso del tempo. Sulla base di quanto stabilito nel *Departmental Business Plan* sono definiti i *Service Delivery Agreement* che individuano input, output e target di processo dei dipartimenti.

- Il modello francese

Anche in Francia continua ad avere un forte peso il principio della "responsabilità ministeriale", secondo cui i ministri hanno la responsabilità non solo dell'attuazione dell'indirizzo politico ma anche della gestione amministrativa dei dicasteri che dirigono.

I dirigenti pubblici sono sottoposti gerarchicamente agli organi esecutivi cui spetta adottare gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Tuttavia l'alta burocrazia ha un forte potere nell'assunzione delle decisioni che deriva principalmente dai rigorosi meccanismi di selezione, che rappresentano un tratto caratterizzante della regolazione della dirigenza pubblica francese. L'alta burocrazia è, in particolare, formata nell'*Ecole Nationale d'Administration* (ENA) e nei Politecnici: la frequenza a tali scuole consente ai loro allievi, una volta conclusa la formazione iniziale, l'immissione nei *grands corps*. Lo svolgimento della carriera all'interno dei *grands corps* favorisce la formazione di una classe dirigente connotata da una forte identità e specializzazione professionale e da uno spiccato spirito di corpo. Tra politica e alta amministrazione vi è un rapporto di elevata interconnessione (si parla di una politicizzazione della funzione pubblica e nello stesso tempo di un forte influsso di questa sulla politica).

Tra il 1983 e il 1984 è stata prevista la possibilità per il governo di attribuire incarichi di natura fiduciaria. Gli *emplois à la discrétion du gouvernement* non sono sottoposti al regime giuridico della *fonction publique* e possono essere revocati discrezionalmente dallo stesso organo che effettua la nomina. L'area fiduciaria si estende al livello dirigenziale inferiore a quello direttamente in contatto con l'organo politico di vertice.

Con la riforma delle leggi finanziarie del 2001 (*Loi Organique sur les Lois de Finance* - LOLF) è stato introdotto un sistema di valutazione volto a verificare il raggiungimento di risultati e si è garantita una stretta coerenza tra la programmazione finanziaria e quella strategica.

In applicazione della LOLF, le leggi di finanza pubblica sono strutturate in missioni, programmi e azioni. Le missioni, che possono riferirsi a uno o più ministeri, comprendono un insieme di programmi che concorrono a una determinata politica pubblica (es. sicurezza, politica estera, cultura, difesa, giustizia, politiche territoriali). Per ciascun programma sono previsti gli obiettivi ai quali collegare gli indicatori di *performance*. Allo stesso tempo, all'interno dei programmi sono allocati i fondi disponibili per la loro realizzazione. La riforma costituzionale del 2008 ha esplicitamente inserito la valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni del Parlamento e previsto dei meccanismi volti a garantirne l'esercizio di questa funzione. L'applicazione della LOLF ha consentito di rafforzare il livello di *accountability* richiesto agli alti dirigenti e di introdurre successivamente sistemi formali di valutazione delle prestazioni. La valutazione delle prestazioni dirigenziali avviene, in particolare, con cadenza annuale; il ministro competente valuta i direttori centrali i quali valutano, a loro volta, i dirigenti del proprio dipartimento. La valutazione delle prestazioni dei direttori centrali avviene in base a tre parametri: *i*) i risultati individuali attestati da indicatori qualitativi (sia di output sia di outcome); *ii*) la qualità delle attività svolte dal dipartimento di appartenenza; *iii*) la valutazione delle condizioni ambientali e organizzative esogene.

Il ministro competente, supportato da un comitato per le remunerazioni, provvede alla valutazione complessiva, rimuovendo, in caso di prestazioni insoddisfacenti, l'incarico dei dirigenti apicali (direttori centrali).

Nello specifico, lo scarso funzionamento del sistema di valutazione dei dirigenti pubblici italiani è stato determinato dalla combinazione di "fattori strutturali" che attengono al "disegno"

regolamentare e di carenze nel modo in cui sono state articolate alcune componenti su cui il sistema si fonda.

Tra i principali "fattori strutturali" vi è in primo luogo l'aver basato il modello di valutazione su regole rigide e farraginose che si applicano in modo indifferenziato, indipendentemente dalla dimensione e dal tipo di attività che svolgono le amministrazioni pubbliche. Non si è, in particolare, tenuto conto che queste ultime svolgono funzioni differenti con modalità diverse e un diverso grado di misurabilità e confrontabilità degli output. Come messo in evidenza nel secondo paragrafo, a un estremo, si collocano gli uffici che svolgono funzioni di natura più regolamentare, che agiscono in una condizione di "monopolio" e fronteggiano un più elevato livello d'incertezza del contesto e di instabilità delle preferenze[64], all'altro quelli che erogano servizi alla collettività in modo sostanzialmente stabile e simile su tutto il territorio[65].

Un secondo elemento di debolezza "strutturale" dell'impianto regolamentare nasce dal fatto che il processo di valutazione della dirigenza si pone a chiusura del ciclo di gestione della *performance*. Pertanto il suo funzionamento è condizionato dalle carenze delle diverse fasi di cui il ciclo si compone. Pesa, soprattutto, la carente programmazione degli obiettivi strategici e operativi e, di conseguenza, la scarsa capacità dei piani di individuare obiettivi chiari e raggiungibili da assegnare alle strutture e ai singoli. Inoltre, non è sufficientemente garantita la coerenza tra programmazione strategica (dei singoli ministeri) e programmazione finanziaria. Sulla scarsa capacità di programmazione incide anche la presenza di difetti di coordinamento tra le varie amministrazioni coinvolte dovuti a un'eccessiva frammentazione delle competenze.

Già il "Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012" formulato dall'A.N.AC.[66] segnalava che: gli obiettivi strategici e operativi contenuti nei piani della *performance* formulati dai ministeri per il triennio 2012-2014 risultavano poco comprensibili; solo nel 30 per cento dei casi vi era una piena associazione tra le risorse economiche previste nella nota integrativa al bilancio preventivo e gli obiettivi strategici; era spesso assente o carente l'individuazione del contributo e degli obiettivi specifici attribuiti alle articolazione periferiche[67]. Per quanto concerne gli enti locali minori, l'analisi condotta dalla C.I.V.I.T. nel 2011 su 15 comuni metropolitani segnalava: *i*) la frammentazione degli obiettivi (strategici, operativi e individuali), contenuti in diversi documenti; *ii*) l'uso spesso parziale di indicatori e target (i primi non erano presenti per tutti gli obiettivi e i secondi per tutti gli indicatori); *iii*) la prevalenza di indicatori di processo (che si configuravano come una descrizione delle attività e delle fasi temporali previste), piuttosto che di risultato[68]. A differenza dell'Italia, nel Regno Unito, il processo negoziale che caratterizza la fase di programmazione consente una più facile individuazione degli obiettivi (strategici e operativi) e delle risorse necessarie per perseguirli attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori interessati. Mentre la Francia si è da tempo dotata di un sistema articolato che assicura la

---

[64] La complessità del contesto esterno è stata oltremodo rimarcata negli ultimi anni per effetto dell'influenza sul decisore politico della regolamentazione europea e delle nuove tensioni scaturite dalla crisi finanziaria ed economica e dell'instabilità politica.

[65] Sestito (2015).

[66] Il rapporto è consultabile in *http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Rapporto-generale-sullavvio-del-ciclo-di-gestione-della-performance-20126.pdf.*

[67] Inoltre, nella maggior parte dei piani erano riportati solo gli obiettivi organizzativi dei dirigenti di I fascia e solo in pochi erano riportati anche quelli per i dirigenti di II fascia e per gli organi di staff (come il gabinetto del ministro). Molto spesso si riportavano le strutture organizzative di riferimento per ciascun obiettivo senza indicare il soggetto responsabile; quando alla realizzazione dell'obiettivo concorrevano più strutture, risultava estremamente difficile risalire agli obiettivi assegnati a ciascun dirigente.

[68] V. il "*Rapporto generale sul ciclo di gestione della* performance *2011 nei comuni metropolitani"*, relativo ai comuni di Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Trieste, Venezia, consultabile in *http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ArchivioStorico/Monitoraggio/RapportiGeneraliPerformance/Rapporto-sul-ciclo-della-performance-2011-nei-Comuni-metropolitani1.pdf.*

coerenza tra programmazione strategica e finanziaria, attraverso l'individuazione, nelle leggi di finanza pubblica, di missioni, programmi e azioni a cui associare le risorse necessarie per la loro realizzazione (cfr. Box 2).

Un terzo fattore attiene alla scarsa autonomia gestionale e organizzativa riconosciuta ai dirigenti. A partire dalla riforma Brunetta – in misura ancora più accentuata di quanto avveniva precedentemente – il legislatore ha assunto un approccio di tipo "dirigistico" nei confronti dei dirigenti, imponendo loro una serie cospicua di obblighi giuridici attraverso cui condurre la propria attività. Quest'ultima è apparsa, infatti, particolarmente condizionata da prescrizioni legislative che fissano in modo puntuale i percorsi da seguire e impongono una serie cospicua di obblighi il cui mancato adempimento comporta l'attivazione di diverse forme di responsabilità amministrativa, talvolta particolarmente gravose, facendo sorgere il rischio che l'attenzione dei dirigenti si focalizzi prevalentemente sul rispetto delle procedure[69]. Il perimetro della responsabilità risulta più ampio rispetto a quello dell'autonomia effettivamente riconosciuta ai dirigenti. La riduzione dell'ambito di autonomia dirigenziale è stata oggetto anche di numerosi interventi adottati recentemente. È particolarmente evidente nella legislazione in materia di spese e controlli adottata allo scopo di ridurre la spesa pubblica ed evitare il sorgere di fenomeni corruttivi. In particolare, la riduzione della spesa pubblica è stata ottenuta prevalentemente attraverso divieti e forti appesantimenti procedurali per le scelte di gestione (si pensi al blocco delle assunzioni, ai vincoli in materia di progressioni di carriera e incarichi di responsabilità, agli obblighi procedurali in materia di mobilità, alla politica restrittiva in materia di consulenze e collaborazioni, al blocco della contrattazione collettiva)[70]. In definitiva il legislatore ha sempre più "imposto" le modalità di svolgimento dell'attività dirigenziale attraverso una progressiva "amministrativizzazione" dell'azione pubblica, che non consente di adottare adeguate politiche di razionalizzazione e valorizzazione del personale (tra cui il riconoscimento di premi per i più meritevoli)[71] e rischia di "irrigidire" la conduzione dell'azione pubblica e di "snaturare" la privatizzazione del lavoro pubblico che si era voluto perseguire dai primi anni novanta[72].

L'intero processo di valutazione risente, poi, di poteri d'intervento e condizioni d'indipendenza degli organismi di valutazione inadeguati. Come già messo in evidenza, i poteri di indirizzo e coordinamento delle funzioni di valutazione sono assegnate al Dipartimento della funzione pubblica che ha solo poteri di *moral suasion* e non sanzionatori; i membri degli OiV, pur sottoposti al rispetto di requisiti di professionalità e indipendenza, sono nominati dai rappresentanti del vertice esecutivo[73] e hanno solo poteri di proposta[74]. Sul corretto funzionamento del meccanismo valutativo ha inciso, infine, la possibilità di non confermare e revocare anticipatamente gli incarichi indipendentemente dagli esiti negativi della valutazione, per motivi attinenti alla riorganizzazione interna. Come già evidenziato nell'analisi relativa ai motivi di insuccesso delle riforme degli anni novanta, tale possibilità, oltre a "svuotare" di significato il procedimento di valutazione, potrebbe spingere i dirigenti a "piegarsi" ai voleri e alle indicazioni dei rappresentanti

[69] Nicosia (2010); Borgogelli (2011).
[70] Si pensi, a titolo esemplificativo, alle disposizioni contenute nel d. l. n. 101 del 2013, convertito con modificazioni in l. n. 125 del 2013; nella l. n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011) che ha introdotto il blocco delle assunzioni fino al 2013 (trend che peraltro si è avviato già dal 2008, con il d. l. n. 112 convertito con modificazioni dalla l. n. 133); nel d. l. n. 78 del 2010 che ha introdotto il blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio all'ammontare erogato nel 2010 e degli effetti economici delle progressioni di carriera.
[71] D'Orta (2011).
[72] Carinci (2011); Pioggia (2012).
[73] A livello locale, i requisiti di professionalità e indipendenza dei membri degli OiV non sono neppure sottoposti al parere preventivo del Dipartimento della funzione pubblica. Cfr. D'Auria (2012).
[74] Al fine di innalzarne la professionalità, l'art. 11 del d.P.C.M. n. 77 del 2015 ha previsto che il solo Presidente del Collegio sia scelto tra soggetti esperti in materia di pianificazione e programmazione strategica.

politici per garantirsi una maggiore stabilità dell'incarico e una retribuzione di ammontare analogo o superiore a quella già ricevuta[75].

Alle carenze che derivano direttamente dall'impianto regolamentare si aggiungono quelle che attengono al modo con cui sono state attuate alcune componenti fondamentali del sistema di valutazione. In particolare, gli organismi che avrebbero dovuto garantire l'intero funzionamento del procedimento di valutazione all'interno delle singole amministrazioni (gli OiV) sembrano mancare di risorse umane adeguate, sia sotto il profilo numerico e sia professionale. Infatti, se tra le regioni è più diffusa la composizione collegiale e il titolo di studio in materie economiche, nei ministeri gli OiV presentano nella maggior parte dei casi una composizione monocratica e il titolo di studio prevalente è la laurea in giurisprudenza[76].

A fronte della sostanziale inefficacia del sistema attuale, il Governo in carica ha disegnato un nuovo piano di riforma della dirigenza pubblica con l'obiettivo di introdurre percorsi di carriera più meritocratici e allo stesso tempo aumentare il grado di responsabilità dei dirigenti (cfr. Box 3).

Box 3. – I piani di riforma del governo

Il 7 agosto 2015 è stata approvata la legge delega n. 124 di riforma della pubblica amministrazione che modifica nuovamente la regolazione della dirigenza pubblica. Si tratta di una riforma organica che modifica tutti i tratti che la caratterizzano: le modalità di reclutamento e di conferimento e revoca degli incarichi, la formazione e il sistema premiante[77]. La finalità principale dell'intervento è quella di favorire un percorso di carriera più meritocratico, flessibile e mobile, assicurando una maggiore professionalizzazione e responsabilizzazione della dirigenza. Per delineare tale assetto "concorrenziale": *i*) sono re-introdotti i "ruoli unici" all'interno dei quali sono collocati i dirigenti impiegati presso le amministrazioni statali, regionali e locali[78]; *ii*) è rimossa l'attuale distinzione in "fasce" prevista per la dirigenza statale; *iii*) è prevista l'omogeneizzazione dei trattamenti retribuitivi (fondamentale e accessorio) nell'ambito di ciascun ruolo.

In tema di conferimento degli incarichi, si propone di: *i)* istituire delle Commissioni indipendenti per ogni livello di governo, a cui attribuire la verifica del rispetto dei criteri di conferimento e dell'effettiva adozione dei sistemi di valutazione (i loro componenti saranno selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la competenza e l'onorabilità, attraverso procedure trasparenti e scadenze differenziate); *ii)* conferire tutti gli incarichi dirigenziali attraverso una procedura comparativa con avviso pubblico contenente i requisiti e i criteri richiesti dall'amministrazione, definiti sulla base di criteri generali individuati dalle Commissioni indipendenti; l'attribuzione dell'incarico dovrà tener conto anche delle attitudini e delle competenze, delle valutazioni precedenti e della maturazione di esperienze in amministrazioni differenti del candidato. Le modalità di conferimento degli incarichi saranno differenziate per i "dirigenti apicali" e per

[75] Il dirigente che ha ottenuto una valutazione positiva ha solo la garanzia di poter ricoprire un incarico formalmente di pari livello, ma di valore economico inferiore. Saltari (2011); D'Alessio (2010); Bellavista (2011).

[76] Cfr. tabelle 1.1 e 1.2.

[77] L'intervento di riforma riguarda prevalentemente la dirigenza impiegata in tutti livelli di governo, negli enti pubblici non economici, nelle università statali, nelle camere di commercio e in alcune agenzie governative e regionali Rimarrebbero al di fuori del "sistema della dirigenza" i soggetti esterni a cui possono essere affidati incarichi dirigenziali nei limiti, immutati, del 10 per cento per la dirigenza apicale e dell'8 per cento per quella di base; rimarrebbero gli unici soggetti al meccanismo dello *spoils system*.

[78] Si tratterebbe: *i*) del "ruolo unico dei dirigenti dello Stato", in cui confluirebbero i dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali (introdotti dall'art. 3 della l. 15 luglio 2002, n. 145), degli enti pubblici non economici nazionali, delle università statali, degli enti pubblici di ricerca e di alcune agenzie governative e da cui sarebbero esclusi i dirigenti impiegati presso i settori scolastico e sanitario e il personale in regime di diritto pubblico; *ii*) del "ruolo unico dei dirigenti regionali", in cui confluirebbero i dirigenti di ruolo delle regioni, quelli impiegati negli enti pubblici non economici regionali, nelle agenzie regionali, nelle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale; *iii*) del "ruolo unico dei dirigenti degli enti locali", in cui confluirebbero i dirigenti locali e i segretari provinciali e regionali inseriti nelle "fasce" più elevate. Rispetto a quanto previsto dal d. lgs. n. 80 del 1998 (che a suo tempo aveva introdotto il ruolo unico), la legge intende introdurre un ruolo unico non solo per le amministrazioni statali, ma anche per quelle locali. È prevista anche l'introduzione di ruoli unici per la dirigenza impiegata presso le autorità indipendenti.

quelli “di base”: i primi saranno scelti dal rappresentante politico tra una rosa di candidati preselezionati dalla Commissione; i secondi saranno scelti direttamente dall’amministrazione e saranno sottoposti a una valutazione di congruità successiva da parte della stessa Commissione.

La legge prevede di fissare una durata dell’incarico pari a quattro anni per tutti i dirigenti (rinnovabile una sola volta, previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico) e di introdurre un periodo massimo per il collocamento in disponibilità, decorso il quale è prevista la decadenza dal ruolo unico (il periodo non è definito). Durante il periodo di collocamento in disponibilità i dirigenti hanno diritto all’aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni pubbliche, per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possono anche svolgere attività di supporto presso le amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro. La revoca dell’incarico potrà avvenire solo per il sorgere di presupposti oggettivi (prevalentemente riguardanti il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti) verificato da parte delle Commissioni indipendenti. Resta tuttavia salva la possibilità di far decadere un incarico in caso di riorganizzazione dell’amministrazione. In questo caso l’amministrazione è tenuta a richiedere un parere obbligatorio, ma non vincolante, alla Commissione indipendente competente (decorso un certo termine il parere si intende comunque acquisito).

In materia di valutazione della *performance*, il legislatore delegato è chiamato a ridurre gli adempimenti in materia di programmazione (anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio) e rafforzare i processi di valutazione indipendente per misurare il livello di efficienza e di qualità dei servizi e delle attività pubbliche e gli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a *standard* di riferimento e confronti tra amministrazioni. Per quanto, invece, attiene alla retribuzione – oltre a richiedere la definizione di limiti massimi del trattamento economico complessivo da stabilire sulla base di criteri oggettivi correlati al tipo di incarico – si prevede solo di fissare dei limiti percentuali alla retribuzione di posizione e a quella di risultato rispetto alla retribuzione totale[79].

La legge affronta inoltre il tema della ridefinizione tra la responsabilità amministrativo-contabile e quella dirigenziale, richiesta per rafforzare la separazione tra politica e amministrazione e per assicurare l’esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l’attività gestionale.

6. Conclusioni

La letteratura economica ha messo in luce l’importanza delle pratiche manageriali per il funzionamento delle unità produttive sia nel settore privato sia in quello pubblico. La valutazione di tali pratiche in quest’ultimo caso risulta però più difficile perché il peculiare ruolo di *trait d’union* fra vertici politici e apparati burocratici svolto dai dirigenti pubblici determina obiettivia volte divergenti. Ciò rende il disegno di un sistema di incentivi efficace particolarmente problematico.

L’evoluzione legislativa in materia di dirigenza pubblica in Italia lo testimonia: a un sistema di esclusiva responsabilità ministeriale impiegato fino agli inizi degli anni novanta, si è cercato di sostituire un sistema basato sulla separazione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa (“responsabilità dirigenziale”). In luogo del principio dell’avanzamento di carriera per anzianità, si è cercato di introdurre un sistema di retribuzioni fondato sul merito. Di fatto questi obiettivi non sono stati raggiunti. Sono state invece introdotte numerose modifiche che, intervenendo sui punti nevralgici dell’impianto regolamentare, hanno incrinato i principi ispiratori delle riforme. Anche la riforma del 2009, che si proponeva con particolare enfasi di introdurre il principio del merito, ha di fatto delineato un quadro poco efficace.

[79] Si rammenta che dal 1° gennaio 2014, in virtù delle modifiche introdotte con l’art. 13 del d. l. n. 66 del 2014 (convertito in l. n. 89 del 2014), il limite massimo retributivo del personale pubblico è pari a 240 mila euro, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. La legge prevede anche la possibilità che ciascun dirigente possa erogare un premio monetario a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati. L’identità dei destinatari dei premi monetari sarebbe pubblicata nel sito istituzionale dell'amministrazione.

L'analisi delle retribuzioni erogate ai dirigenti ministeriali e regionali nel 2012, ha mostrato infatti un sostanziale appiattimento delle componenti di risultato a fronte di una forte variabilità tra enti. Nessuna caratteristica individuale, all'infuori dell'età, risulta influenzare in maniera significativa il livello di retribuzione di risultato percepita dal dirigente.

L'inefficacia dell'attuale sistema di valutazione e premiale dei dirigenti appare ascrivibile a difficoltà di implementazione delle riforme degli ultimi venti anni relative alla scarsa adeguatezza e indipendenza dei poteri di intervento degli OiV, all'eccesso di obblighi formali legati al ciclo della performance e al suo mancato collegamento col ciclo di programmazione finanziaria, alla possibilità di revoca anticipata degli incarichi dirigenziali indipendentemente dagli esiti della valutazione, per motivi attinenti alla riorganizzazione interna. Vi hanno però concorso fattori più strutturali. Il primo deriva dal mancato riconoscimento delle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni pubbliche. I sistemi di valutazione e incentivazione andrebbero distinti, oltre che in base alle caratteristiche concrete dei diversi settori operativi (ciascuno caratterizzato da propri specifici indicatori), anche in relazione al tipo di funzioni di cui ciascuna amministrazione è titolare. In particolare, gli uffici che svolgono funzioni di natura più regolamentare, che operano in una condizione di "monopolio" e in un contesto esterno più incerto, a causa dell'instabilità delle preferenze degli indirizzi politici e dello scenario macroeconomico, dovrebbero utilizzare sistemi diversi rispetto a quelli che erogano servizi alla collettività in modo sostanzialmente stabile e omogeneo su tutto il territorio (solo in questo caso è opportuno ricorrere al *benchmarking* tra strutture simili). Un secondo ostacolo è derivato dal mancato ridisegno dei confini istituzionali e operativi delle diverse strutture e amministrazioni: l'attribuzione di obiettivi molteplici alla stessa struttura, la frammentazione e la duplicazione di competenze tra più amministrazioni rendono, infatti, più arduo definire gli obiettivi e misurarne il grado di raggiungimento. Infine, un terzo ostacolo è costituito dalla previsione di stringenti obblighi procedurali che limitano eccessivamente l'autonomia gestionale e organizzativa riconosciuta ai dirigenti. Ciò rende non solo più difficile, ma anche spesso errato, attribuire unicamente ai dirigenti la responsabilità dell'operato degli uffici da loro diretti.

L'attuale piano di riforma del Governo mira a introdurre percorsi di carriera più meritocratici e flessibili, favorendo una maggiore professionalizzazione e responsabilizzazione della dirigenza. Una valutazione esaustiva della nuova riforma della dirigenza pubblica potrà essere espressa solo a seguito dell'adozione dei decreti attuativi. Tuttavia alcuni profili dell'impianto regolamentare delineato sembrano rispondere alle criticità sottolineate in questo lavoro. In particolare, l'introduzione di un sistema trasparente di "*vacancy*" e il coinvolgimento delle Commissioni indipendenti – che rappresentano i profili più innovativi della riforma - potrebbero assicurare un percorso di carriera più ancorato alla competenza tecnica e al merito piuttosto che all'anzianità di servizio e alla vicinanza ai rappresentanti politici. E' necessario che in fase di attuazione siano correttamente definite le modalità di nomina e revoca dei componenti delle Commissioni indipendenti per garantirne effettivamente la coerenza con i requisiti d'indipendenza, onorabilità e professionalità previsti dalla delega. È altrettanto essenziale che siano loro assegnate risorse adeguate per svolgere la complessa e gravosa funzione loro affidata e siano attribuiti loro adeguati poteri sanzionatori, anche al fine di garantire la massima trasparenza dei procedimenti di conferimento e revoca degli incarichi e, per tale via, accrescere l'*accountability* dei soggetti che ne sono responsabili.

Il buon funzionamento del sistema complessivo dipenderà, poi, anche da come saranno declinati i principi della delega relativi alla valutazione. Si tratta di introdurre presìdi per garantire un percorso di carriera effettivamente meritocratico; ciò appare a maggior ragione necessario per via dell'allargamento dei poteri attribuiti ai rappresentanti politici[80]. Sarà, in particolare,

[80] Adeguate garanzie dovrebbero essere offerte soprattutto alla dirigenza impiegata a livello comunale, in relazione alla possibilità, introdotta dall'art. 11 d. l. n. 90 del 2014, di assumere dirigenti esterni (assunti senza concorso e a contratto

indispensabile delineare un impianto regolamentare meno rigido che sappia effettivamente cogliere le differenze tra contesto locale e ministeriale, tra funzioni pubbliche che hanno caratteristiche di *policy implementation* e funzioni che erogano servizi ai cittadini.

Occorre, infine, considerare che – come argomentato in diversi punti di questo lavoro - l'efficacia dell'intervento riformatore sarà anche condizionata dal livello di autonomia gestionale e organizzativa che sarà riconosciuta ai dirigenti. Permane, dunque, la necessità di intraprendere una vasta opera di semplificazione della regolazione dell'attività amministrativa (anche) al fine di velocizzarne l'azione e di garantire una effettiva responsabilizzazione dei risultati raggiunti.

determinato con una durata non superiore al mandato del sindaco) fino al 30 per cento dei posti istituiti in dotazione organica per i posti di qualifica dirigenziale, una soglia triplicata rispetto all'assetto precedente.

BIBLIOGRAFIA

A.N.AC., (2012), *Relazione sulla* performance *delle amministrazioni centrali*.

BAKER G., (1992), *Incentive contracts and performance measurement, in Journal of Political Economy*, 199, pp. 598-614.

BAKER G., GIBBONS R., MURPHY K. J., (1994), *Subjective performance measures in optimal incentive contracts*, in *Quaterly Journal of Economics*, 109, pp. 1125-56.

BATTINI S., (2010), *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio tra distinzione e fiducia?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, pp. 39-40.

BELLAVISTA A., GARILLI A., (2010), *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, pp. 1-26.

BELLAVISTA A., (2011), *Gli incarichi dirigenziali dopo la manovra "Tremonti"*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 2.

BERNHEIM B. D., WHINSTON M., (1986), *Common Agency*, in *Econometrica*, n. 54(4), pp. 923-42.

BERTELLI A. M., LYNN, L. E. JR, (2006), *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

BLOOM, N., EIFERT, B., MAHAJA, A., MCKENZIE, D., ROBERTS, J. (2013). *Does Management Matter? Evidence from India,* The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, n. 128(1), pp. 1-51.

BLOOM, N., LEMOS, R., SADUN, R., SCUR, D. VAN REENEN, J. (2014). *The New Empirical Economics of Management,* CEP Occasional Papers n. 41, Centre for Economic Performance, LSE.

BLOOM, N., PROPPER, C., SEILER, S., VAN REENEN, J. (2015). *The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals*, in *Review of Economic Studies*, n. 82(2), pp. 457-489.

BORGOGELLI F., (2011), *Sui poteri della dirigenza pubblica nella disciplina dei rapporti di lavoro: il nuovo modello regolativi*, in AA.VV, Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, Istituzioni, cambiamento sociale, vol. III, sez. VII, Jovene, Napoli.

BURGESS S., METCALFE P., (1999), *Incentives in Organizations: A Selective Overview of the Literature with Application to the Public Sector*, in CMPO Working Paper Series n. 00/16.

BURGESS S., RATTO M., (2003), *The role of incentives in the public sector: issues and evidence*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol 19, no. 2, pp. 285-300.

CARINCI F., MAINARDI (a cura di), (2005), *La dirigenza nelle PA. Dal modello unico ministeriale ai modelli delle diverse PA*, Giuffrè, Milano.

CARINCI F., (1991), *Pubblico impiego: la prima, vera riforma istituzionale*, in *Lavoro e informazione*, n. 12.

CARINCI F., (2011), *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona".

CASSESE S. (a cura di), (2003), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, Giuffrè.

CERASE F. P., (2013), *La dirigenza amministrativa regionale: contingenze, condizionamenti e variabili territoriali*, in *Amministrare*, n. 2.

CHANDRA A., FINKELSTEIN A., SACARNY A., SYVERSON C., (2013), *Healthcare Exceptionalism? Productivity and Allocation in the U.S. Healthcare Sector*, NBER Working Papers n. 19200.

CHONG A., LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A., (2014), *Letter Grading Government Efficiency*, in *Journal of the European Economic Association*, vol. 12(2).

CIMINO B., (2009), *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione*, in *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, a cura di Mattarella, Collana "Studi e Ricerche, n. 10, Ed. Sspa.

C.I.V.I.T., (2011), *Rapporto generale sul ciclo di gestione della* performance *2011 nei comuni metropolitani*.

CORTE DEI CONTI, (2007), *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2007*.

CORTE DEI CONTI, (2011) *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2011*.

D'ALESSIO G., (2006), *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3-4, pp. 549-578.

D'ALESSIO G., (2010), *Incarichi dirigenziali: Tremonti "corregge" Brunetta*, consultabile sul sito *www.astrid.eu*.

D'ALESSIO G., (2012) *La legislazione regionale sulla dirigenza dopo la "Riforma Brunetta"*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regini: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino.

D'ALESSIO G., (2012), *La disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1.

D'ANTONA M., (1998), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi "Bassanini*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.1, pp. 35 ss.

D'AURIA, (2012), *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.1, pp.5 ss.

D'ORTA C., (2011), *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*.

DEWATRIPONT M., JEWITT I., TIROLE J., (1999), *The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies*, in *Review of Economic Studies*, n. 66, pp. 199-217.

DI LIBERTO A., SCHIVARDI F., SULIS G., (2014). *Managerial Practices and Students' Performance*, in IZA Discussion Papers n. 8475, Institute for the Study of Labor (IZA).

DIXIT A., (1997), *Power of incentives in private vs public organisations*, in *American Economic Review Papers and Proceedings*, n. 87, pp. 378-82.

DIXIT A., (2002), *Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review*, in *The Journal of Human Resources*, vol. 37, n. 4, pp. 696-727.

FRANÇOIS P., (2000), *"Public Service Motivation" as an Argument for Government Provision*, in *Journal of Public Economics*, n. 78, pp. 275-99.

GIBBONS R., (1997), *Incentives and Careers in Organizations*, in *Advances in Economics and Econometrics*, vol. II, ed. David M. Kreps e Kenneth F. Wallis, 1-37, Cambridge, U.K., New York, Cambridge University Press.

GIUGNI G., (1992), *Quattro grandi problemi da non sottovalutare*, in *Lavoro e informazione*, n. 11.

HEIRICH C. J., MARSCHKE G., (2010), *Incentives and their dynamics in public sector performance management systems*, in *Journal of Policy and Management*, vol. 29, n. 1, pp. 183-208.

HOLMSTROM B., (1982), *Moral hazard in teams*, in *Bell Journal of Economics*, n. 13, pp. 324-340.

HOLMSTROM B., MILGROM P., (1991), *Multi-task principal-agent analyses: Linear contracts, asset ownership and job design*, in *Journal of Law, Economics and Organisation*, 7, pp. 24-52.

KANDEL E., LAZEAR E.P., (1992), *Peer pressure and partnership*, in *Journal of Political Economy*, n. 100, pp. 801-817.

KICKERT W. J. M., (2008), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, London, Routledge.

MERLONI F., (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino.

MCCORMACK J., PROPPER C., SMITH S., (2014), *Herding Cats? Management and University Performance*, in *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 124(578), pp.534-564.

NAPPI S., (2010), *La dirigenza pubblica nella riforma Brunetta tra rafforzamento di poteri e inasprimento delle responsabilità*, in *Diritto del mercato del lavoro*, n.1-2, pp. 47 ss.

NICOSIA G., (2010), *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, pp. 323-344.

NIGRO M., (1984), *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Regioni*, n. 4.

PAINTER M., GUY PETERS B., (2010), *Administrative traditions in comparative perspective: families, groups and hybrids*, in M. Painter, B. Guy Peters (edited by), *Tradition and public administration*, Palgrave Macmillan.

PIOGGIA A., (2012), *Organizzazione dei pubblici uffici e poteri della dirigenza pubblica nella legislazione e nella giurisprudenza*, Working Paper, *Libertà, lavoro e sicurezza sociale*, n. 11.

POLLITT C., BOUCKAERT G., (2012), *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third edition, Oxford University Press.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, (2011), *Le risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata*, consultabile in *https://www.aranagenzia.it/araninforma/images/stories/la_risultanza_dell_attivit_ispettiva_r_e_locali.pdf*

RUSCIANO M., (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino.

SALTARI L., (2011), *Torna l'insostenibile instabilità della dirigenza pubblica?*, in *www.nelmerito.it*.

SESTITO P. (2015), *Dalla retorica alla pratica della valutazione nel settore pubblico: riflessioni per una ripartenza*, in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni. Valutare oltre gli adempimenti formali*, AREL.

TALAMO V., (2010), *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il d- lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria "d'estate":* ratio *di una riforma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 5.

TIROLE J., (1994), *The internal organization of government*, in *Oxford Papers*, n. 46, pp. 1-29.

TORCHIA L. (a cura di), (2009), *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino.

WILSON J. Q., (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

WILSON J. Q., (1995), *Political Organization*, Princeton, N.J.: Princeton University Press. Second edition.

ZOPPOLI L., (2009), *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia": quale continuità?*, in Zoppoli, (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Ed. Scientifica.

Appendice 1

Tabella 1.1 – OiV – Ministeri - marzo 2015

Ministero	**Composizione**	**Titolo di studio**	**Appartenenza all'amministrazione**	**Qualifica**
Giustizia	monocratico	Scienze sociali	Sì	Dirigente
Interno	collegiale	Giurisprudenza No info Giurisprudenza	Sì Sì Sì	Prefetto Prefetto Prefetto
MAECI	monocratico	Giurisprudenza	Sì	Ministro Plenipotenziario
Difesa	monocratico	Scienze sociali	Sì	Amm. Sq.
MEF	in attesa di nomina			
MISE	monocratico	Scienze sociali	No	Responsabile progetti c/o CCIAA
Lavoro	monocratico	Giurisprudenza	Sì	Dirigente I fascia
Salute	monocratico	Giurisprudenza	No	Notaio e professore di diritto dell'economia e diritto dei mercati finanziari
MIT	monocratico	Giurisprudenza	Sì	Dirigente I fascia
MIBACT	monocratico	Giurisprudenza	Sì	Dirigente I fascia
MIUR	collegiale	Economia Giurisprudenza In attesa di nomina	No No	Professore economia e organizzazione aziendale Consigliere di Stato
MIPAAF	collegiale	Giurisprudenza Materie tecnico-scientifiche Economia	Sì Sì Sì	Funzionario Dirigente di II fascia Dirigente di II fascia
MATTM	monocratico	Economia	No	Ricercatore di Economia

Fonte: Siti Internet dei Ministeri

Tabella 1.2 – OiV – Regioni – marzo 2015

Regione	**Composizione**	**Titolo di studio**	**Appartenenza all'amministrazione**	**Qualifica**
Piemonte	collegiale	Materie tecnico-scientifiche Economia Economia N/D N/D	Sì (membro di diritto) Sì (membro di diritto) Sì (membro di diritto) No No	Responsabile RU Consiglio Responsabile RU Giunta Responsabile risorse finanziarie Giunta N/D N/D
Liguria/ giunta	collegiale	Giurisprudenza Economia Economia	Sì (membro di diritto) No No	SG Giunta Docente universitario Manager
Liguria/ consiglio	collegiale	Scienze sociali Economia Materie tecnico-scientifiche	Sì (membro di diritto) No No	SG Consiglio Dottore commercialista Dirigente Regione Piemonte
Lombardia/ giunta	collegiale	Economia Economia Economia Economia Materie tecnico-scientifiche	No No No No No	Docente universitario Consulente del lavoro Componente di nuclei di valutazione Manager Docente universitario
Lombardia/ consiglio	collegiale	Economia Scienze sociali Giurisprudenza	No No No	Docente universitario Consulente Docente universitario
Veneto/ giunta	collegiale	Economia Economia Materie tecnico-scientifiche	No No No	Docente universitario Manager Manager/consulente
Veneto/ consiglio	collegiale	Economia Materie tecnico-scientifiche Scienze sociali	No No No	Docente universitario Docente universitario Docente universitario
Emilia Romagna	collegiale	Scienze sociali Scienze sociali Materie tecnico-scientifiche	No No No	Psicologo Consulente Dirigente sanitario
Toscana/ giunta	collegiale	Giurisprudenza Scienze sociali Economia	No No No	Avvocato Docente universitario Docente universitario
Toscana/ consiglio	collegiale	Economia In attesa di nomina In attesa di nomina	No	Docente universitario
Marche	collegiale	Scienze sociali Economia Economia	No No No	Consulente Docente universitario/dottore commercialista Docente universitario

Umbria/ giunta	collegiale	Scienze sociali Economia Giurisprudenza	No No No	Docente universitario Docente universitario Dirigente EE. LL.
Umbria/ consiglio	monocratico	Materie tecnico-scientifiche	No	Consulente
Lazio/ giunta	collegiale	Economia Giurisprudenza Scienze sociali	No No No	Dirigente amministrazione statale Docente universitario Dirigente amministrazione statale
Lazio/ consiglio	collegiale	Giurisprudenza Giurisprudenza Scienze sociali	No No No	Avvocato Dirigente EE. LL. Consulente
Abruzzo/ giunta	collegiale	Economia Economia Scienze sociali	No No No	Docente universitario Dirigente CCIAA Responsabile risorse umane
Abruzzo/ consiglio	collegiale	Economia Scienze sociali Giurisprudenza	No No No	Dirigente EE. LL. Dirigente EE. LL. Avvocato
Molise	collegiale	Giurisprudenza N/D N/D N/D N/D	Sì (membro di diritto) Sì (membro di diritto) No No No	SG della Presidenza della Giunta regionale Direttore regionale dell'organizzazione e del personale N/D N/D N/D
Campania/ giunta	collegiale	N/D N/D N/D N/D N/D	No No No No No	N/D N/D N/D N/D N/D
Campania/ consiglio	collegiale	Giurisprudenza Giurisprudenza Economia	No No No	Avvocato Avvocato Dottore commercialista
Puglia	collegiale	Giurisprudenza Economia Economia	No No No	Docente universitario Docente universitario Consulente
Basilicata	collegiale	Economia Materie tecnico-scientifiche Economia	No No No	Dottore commercialista Consulente Consulente
Calabria	collegiale	Giurisprudenza Economia Giurisprudenza	No No Sì	Docente universitario Consulente Dirigente regionale

Fonte: siti Internet delle Regioni

Appendice 2

Figura 2.1: Retribuzioni di risultato dei drigenti di 2a fascia, per Ministero

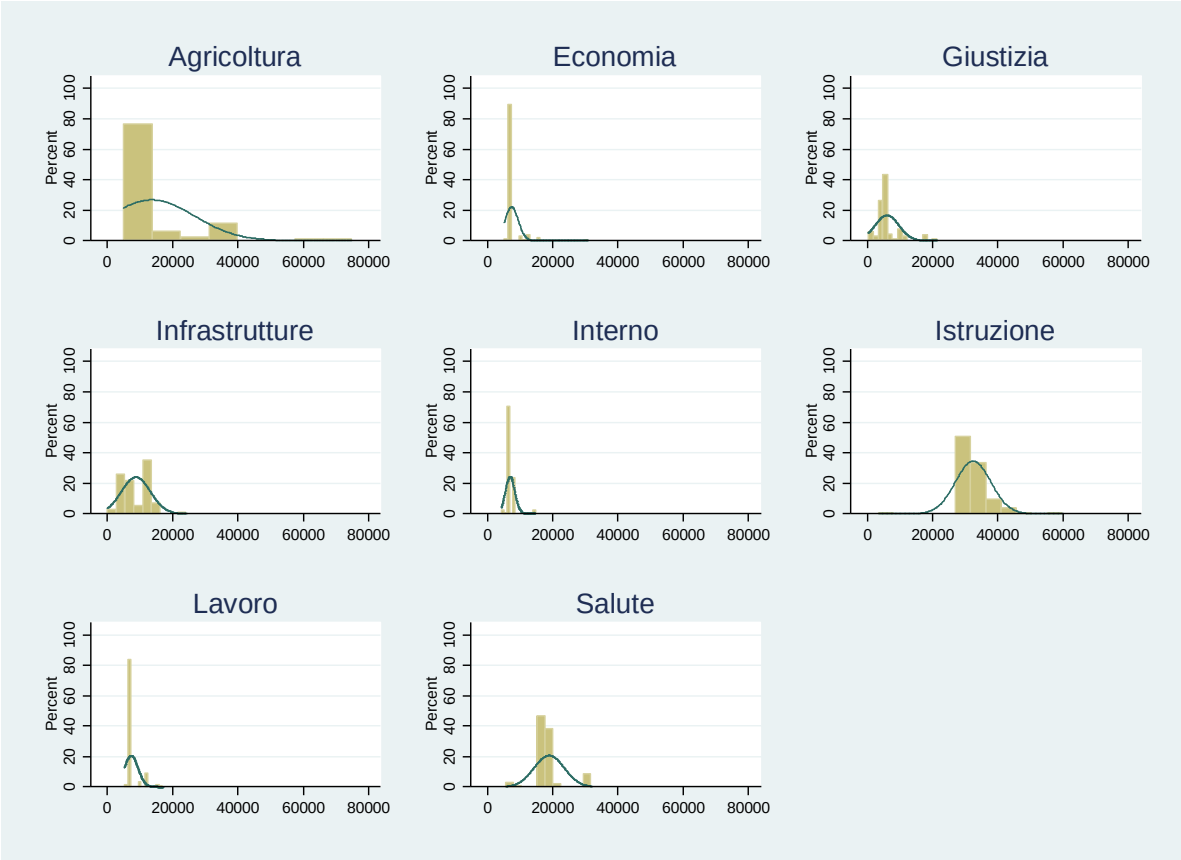


Tabella 2.1: Statistiche descrittive relative al campione di dirigenti regionali .

	N	Media	Dev. Std.	Min	Max
Donne	1481	0.390	0.488	0	1
Età	1301	54.292	6.762	33	70
Anzianità lavorativa (anni)	778	26.126	8.285	1	50
Anzianità lavorativa presso l'ente (anni)	919	18.071	10.016	0	42
Anzianità nell'incarico (anni)	1158	3.964	4.619	0	45
Incarichi nel settore privato	1093	0.371	0.483	0	1
Altri impieghi pubblici precedenti	1108	0.736	0.441	0	1
Consulenze per Enti pubblici	1063	0.089	0.285	0	1
Esperienza lavorativa extra ente (anni)	634	10.048	7.392	1	37
Esperienze di lavoro all'estero	1113	0.022	0.145	0	1
Diploma	1347	0.019	0.138	0	1
Laurea	1347	0.643	0.479	0	1
Titolo post-laurea	1347	0.338	0.473	0	1
Conoscenza della lingua inglese	1481	0.611	0.488	0	1
Voto di laurea	145	109.193	3.239	90	111
Match	1287	0.347	0.476	0	1

Figura 2.2: Disciplina di laurea dei dirigenti regionali (N=1,287)

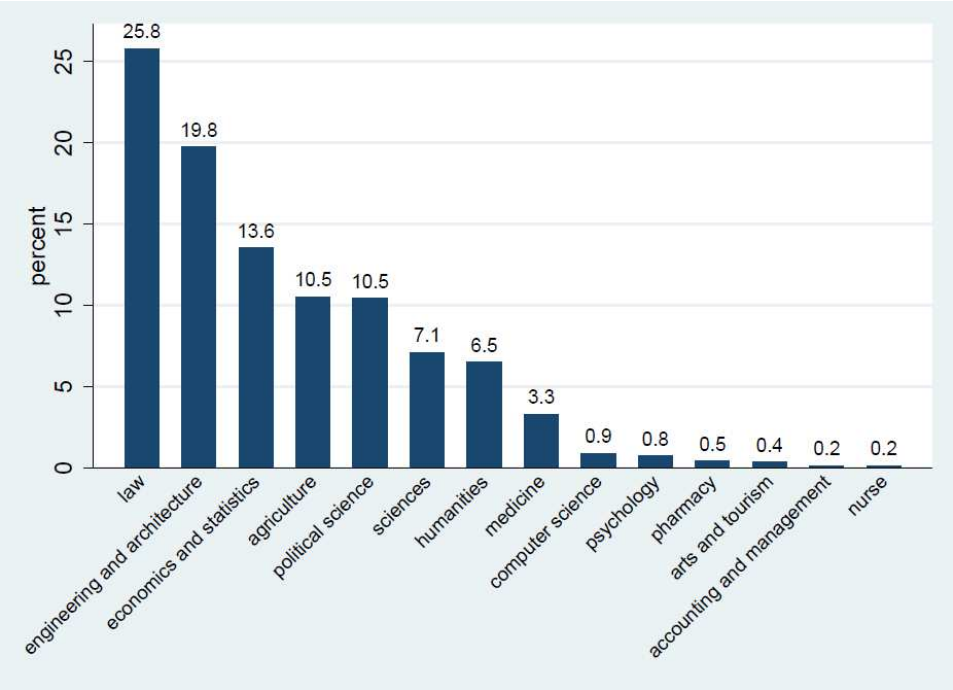
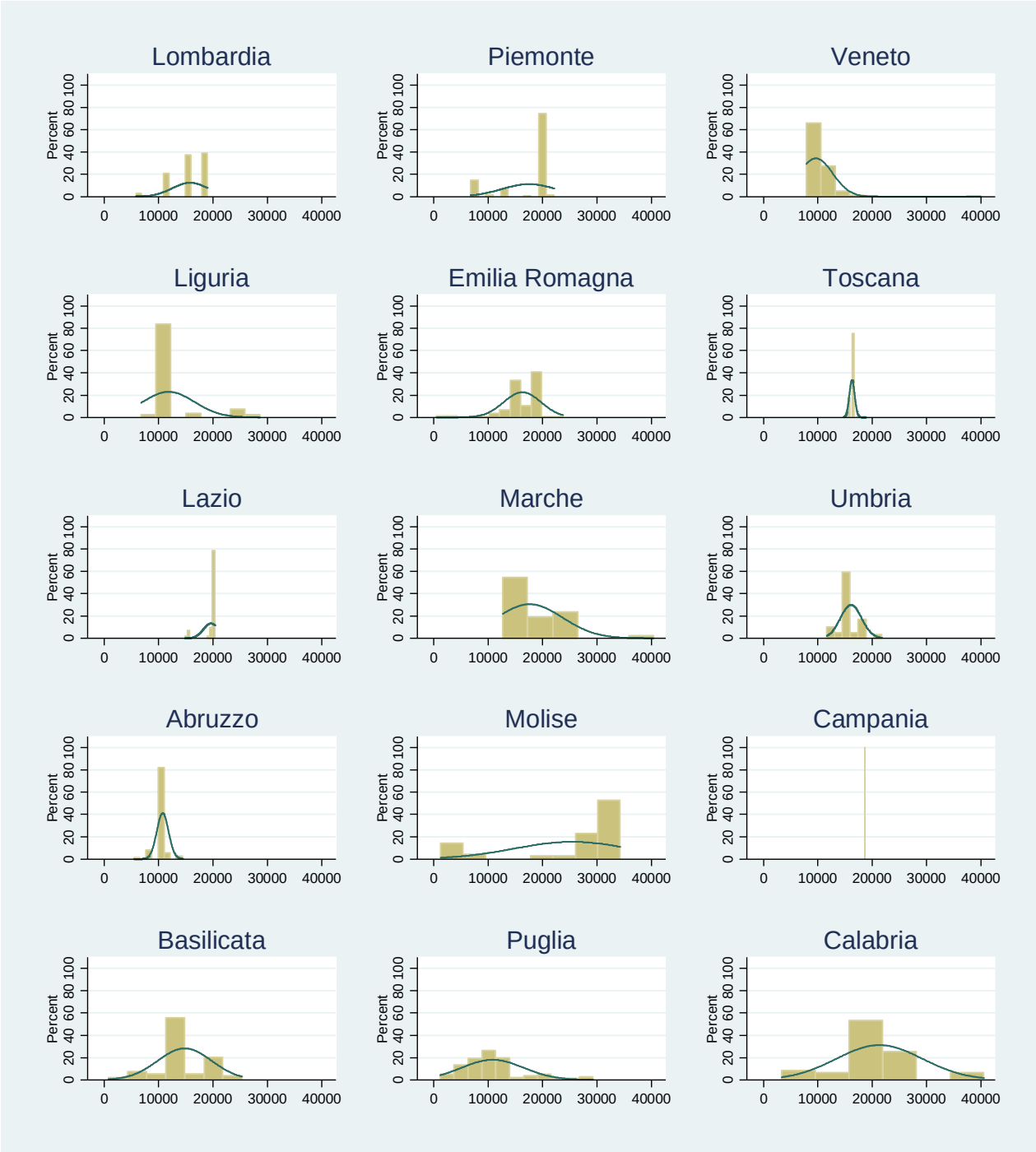



Figura 2.3: Retribuzioni di risultato, per regione.