

## **La riforma delle pubbliche amministrazioni: quale ruolo per la dirigenza?**

di Antonio Coccozza<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Efficacia dei sistemi politici e riforme delle istituzioni amministrative; 2. Gli obiettivi della riforma Madia; 3. Ripartire da una lettura critica dei processi innovativi avviati dalla riforma Brunetta; 4. Una sfida ambiziosa; 5. La nuova prospettiva: dal *New Public Management* al *New Public Service*.

### **1. Efficacia dei sistemi politici e riforme delle istituzioni amministrative**

Come è stato autorevolmente sostenuto da March e Olsen (2000, p. 111): “L’efficacia dei sistemi politici dipende in misura considerevole dall’efficacia delle istituzioni amministrative: così la definizione e il controllo delle strutture burocratiche costituisce una preoccupazione cruciale per qualsiasi sistema politico (...). Revisioni complessive delle strutture e delle pratiche amministrative sono state intraprese da governi di ogni colore politico e in una vasta gamma di circostanze. Esse sono un aspetto che contraddistingue la vita politica e amministrativa del XX secolo”.

Questa affermazione ancora oggi ha una grande capacità esplicativa dell’evoluzione della realtà politica ed istituzionale della nostra società ed assume un particolare valore paradigmatico in un contesto economico-sociale sempre più complesso e globalizzato e in uno scenario politico, quello italiano, divenuto ormai bipolare, in cui si è affermata la politica dell’alternanza e Governi diversi insistono sulla necessità di riformare strutturalmente le pubbliche amministrazioni. L’organizzazione pubblica, dopo le consistenti politiche di riforma attuate negli anni Novanta e Duemila, è ancora sottoposta a forti tensioni, da più parti si rivendicano *public policies* orientate a produrre profondi cambiamenti, si profila una diversa domanda di servizi che chiede maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini, delle famiglie e delle imprese e una migliore qualità e personalizzazione dei servizi forniti alla collettività. In questa logica, per *public policy*, come sostengono efficacemente Meny e Thoening (2003), si deve intendere una politica che non può tendere solo a ristrutturare e razionalizzare (tagliando le sacche di inefficienza burocratica), ma ad individuare una nuova *mission* per le istituzioni, a ripensare il ruolo dell’organizzazione dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, allo scopo di definire programmi e promuovere azioni tese a perseguire una migliore efficacia nelle *public policies*, una maggiore snellezza organizzativa delle strutture, un livello più apprezzabile di qualità nei servizi pubblici forniti alla collettività.

In questi ultimi quindici anni, in uno scenario interessato da un processo di profonda trasformazione dei sistemi economici e sociali, in una dimensione di sempre maggiore finanziarizzazione e flessibilizzazione e di crescente pervasività delle *Information and Communication Technology* (ICT), come è stato messo in evidenza da numerose analisi e ricerche (Cerese, 1999; 2002a; Dahrendorf, 2003; D’Alessio, Di Lascio, 2009; 2010; Carinci, Mainardi, 2011; De Martin, 2007; 2013; Di Gaspare, 2012; Coccozza, 2004; 2010; 2014), ad essere messa alla prova è la stessa capacità dell’intero sistema pubblico (politico e amministrativo) di saper svolgere adeguatamente una serie di ruoli innovativi.

---

<sup>1</sup> Presidente Corso di Laurea in “Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane” - Dipartimento di Scienze della Formazione - Università degli studi Roma Tre; Coordinatore Osservatorio sulla scuola dell’autonomia Luiss Guido Carli.

Si tratta della definizione di nuovi ruoli finalizzati a: *rappresentare* una nuova *mission* politica e istituzionale, in un disegno di una rinnovata politica di concertazione istituzionale tra amministrazioni centrali e autonomie regionali, locali e funzionali; *prestare ascolto* e *interpretare* la nuova domanda istituzionale e di servizi proveniente da cittadini, famiglie e imprese; *riprogettare* l'attività del sistema pubblico, attraverso l'elaborazione di un nuovo modello organizzativo dotato di un maggiore grado di snellezza, efficacia ed efficienza, trasparenza, accessibilità e capacità di dialogo con l'utenza; *rilanciare* il ruolo pubblico di soggetto regolatore e, se necessario, in base ad una corretta implementazione del principio di sussidiarietà.

In questa logica a seguito dell'introduzione dei principi di decentramento ed autonomia nel nostro ordinamento, è possibile affermare che la pubblica amministrazione ha assunto un carattere di significativa pluralità e policentricità, che non consente più un'analisi al "singolare" bensì al "plurale", con categorie interpretative riconducibili alla "unitarietà" e non alla "unicità", al "decentramento" piuttosto che alla sola "verticalizzazione burocratica" e all'"autonomia" piuttosto che alla "subordinazione gerarchica".

Da ciò deriva la necessità di ripensare l'attuale assetto culturale, prima che strutturale e ordinamentale dello Stato e individuare una radice comune, un qualcosa che unisca i diversi livelli degli enti pubblici, una "nuova vision del servizio pubblico" oltre ad una "mission innovativa", dalla quale ciascuna amministrazione possa far derivare ogni sua azione. Una vision in grado di innovare l'idea stessa del ruolo strategico svolto quotidianamente per il Paese dal sistema integrato delle pubbliche amministrazioni, dai propri dirigenti e dagli operatori.

## 2. Gli obiettivi della riforma Madia

In questo nuovo scenario, a seguito di una innovativa e positiva consultazione pubblica, cui hanno partecipato circa quarantamila cittadini, il Parlamento è impegnato nell'approvazione definitiva del disegno di legge delega al Governo per la "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". La riforma in questione, che ha consentito una discussione aperta da parte dei cittadini su temi altamente sensibili ed attuali, in un'ottica di propulsione innovativa, si propone di perseguire "l'accelerazione e semplificazione delle procedure di fornitura dei servizi ai cittadini, alle imprese e alla collettività", puntando a contrastare il peso della burocrazia e a ridurre la necessità dell'accesso fisico alle sedi degli uffici pubblici, in modo tale da liberare tempo per consentire una più adeguata conciliazione dei tempi di vita, famiglia e lavoro. Più in particolare, s'intende perseguire il "non nuovo" e ambizioso obiettivo di far dialogare maggiormente le amministrazioni pubbliche con i cittadini e le imprese ed attivare un efficace e virtuoso sviluppo della digitalizzazione dei processi lavorativi ed organizzativi del sistema delle pubbliche amministrazioni.

La delega, che presenta un elevato grado di complessità applicativa, non immediatamente implementabile senza alcune "condizioni politiche e culturali" necessarie, punta, in primo luogo, a perseguire una serie di obiettivi sul piano dell'ottimizzazione delle procedure amministrative e della riprogettazione dei processi organizzativi e gestionali, relativamente a:

- a) ridefinizione del processo decisionale, anche con riferimento alle forme di partecipazione dei soggetti interessati (cittadini, famiglie, imprese), in merito all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e all'applicazione nel sistema pubblico dell'identità digitale;

- b) superamento dell'uso della carta nel normale funzionamento delle amministrazioni, assicurando la trasmissione dei dati in forma telematica;
- c) uso di software con standard aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie e ricorso alla cooperazione applicativa e all'interoperabilità dei sistemi informativi (*Application Program Interfaces - API*);
- d) obbligo di adeguamento dell'organizzazione di ciascuna amministrazione ai principi di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese, con particolare riferimento agli sportelli unici delle attività produttive e agli sportelli unici dell'edilizia.

In secondo luogo, l'azione riformatrice dovrebbe riguardare una nuova politica di valorizzazione delle risorse umane, a partire dalla riforma della dirigenza pubblica, nell'ambito della quale il Governo assume la delega ad intervenire su alcune questioni che hanno una valenza strategica per quanto concerne l'inquadramento e l'assetto organizzativo e gestionale. Infatti, la considerevole delega dovrebbe ridefinire alcune delle questioni più spinose che sono già state al centro delle riforme Cassese, Bassanini, Frattini e Brunetta, avviate negli ultimi venticinque anni, non sempre portate a termine e definitivamente applicate. Si tratta di riforme che, come è noto, hanno teso rispettivamente a semplificare le procedure burocratiche e "districare il groviglio legislativo"; introdurre i principi dell'efficacia, efficienza ed economicità e privatizzare il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; adottare misure e strumenti provenienti dalla cultura manageriale, in una logica "eccessivamente dirigistica" di pianificazione del ciclo di gestione della performance, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti ai fini del miglioramento del riconoscimento del merito, attraverso la selettività nell'attribuzione dei premi. Con riferimento alle riforme introdotte negli anni Novanta, come rileva opportunamente Di Gaspare (2014), nel decreto legislativo 29/93, norma cardine di tutte le riforme promulgate negli anni Novanta e di quelle successive, la privatizzazione del rapporto di lavoro per gli altri dirigenti e per gli altri impiegati, aveva il compito di restituire flessibilità al sistema e all'organizzazione, senza cambiarne però i connotati di fondo.

Si tratta di questioni strategiche, che come ricordano March e Olsen (2000), dopo vent'anni tornano ad essere al centro dell'attenzione del legislatore.

In questo quadro evolutivo, la riforma Madia intende mettere mano alle seguenti questioni aperte:

- a) ristrutturazione del sistema di inquadramento dei dirigenti, attraverso il ritorno al "ruolo unico" e l'introduzione di possibili ruoli unificati anche per la dirigenza delle amministrazioni non statali;
- b) ridefinizione di ruolo, competenze, peso e dimensione della dirigenza nel sistema pubblico complessivo;
- c) miglioramento del grado di trasparenza e di controllabilità pubblica dell'attività di selezione, organizzazione e gestione dei processi di accesso alla dirigenza, attraverso la definizione di una procedura chiara ed esaustiva di concorso o di corso-concorso, così come al momento del conferimento degli incarichi dirigenziali;
- d) la revisione della durata degli incarichi dirigenziali, del collocamento in disponibilità dei dirigenti privi di incarico;
- e) della responsabilità dei dirigenti nei confronti dell'amministrazione, degli utenti e degli stakeholders e delle procedure di valutazione dei risultati, compreso il possibile



- licenziamento dopo un periodo definito di mancata assegnazione e svolgimento dell'attività di direzione di strutture;
- f) il ridisegno delle funzioni della dirigenza delle regioni e degli enti locali, anche a seguito della riforma del Titolo V.

In terzo luogo, invece, due importanti provvedimenti mirano al riordino del ruolo della "Conferenza dei servizi", a partire dalle norme di convocazione, passando per la semplificazione dei lavori, fino al ricorso a strumenti informatici per favorire lo snellimento delle procedure e il contenimento dei costi. Si propone, inoltre, la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza, in modo tale da giungere ad adottare disciplina, il più possibile chiara e trasparente, in merito alla non conferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e/o presso enti privati di controllo pubblico.

Nell'ambito della delega al Governo, in materia di riforma delle pubbliche amministrazioni, spicca la novità e la strategicità assunta da due provvedimenti particolarmente significativi, che potrebbero assumere il ruolo di "cartina al tornasole" del grado di effettivo cambiamento prodotto:

- a) la strategia sottesa alla ristrutturazione del sistema di inquadramento dei dirigenti, attraverso il ricorso al "ruolo unico" e l'introduzione di possibili ruoli unificati con la dirigenza delle amministrazioni regionali e degli enti locali, in una prospettiva di ridefinizione, riposizionamento e rilancio dell'azione progettuale e unitaria del dirigente come effettivo ed efficace "datore di lavoro pubblico";
- b) il progetto culturale e professionale che ispira l'unificazione dell'attività di formazione rivolta alla dirigenza presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), riorganizzata in dipartimenti corrispondenti agli organismi soppressi, e la conseguente soppressione di tutte le scuole di formazione delle amministrazioni centrali. La SNA dovrà garantire l'elaborazione di una nuova cultura organizzativa necessaria per promuovere una nuova *governance* dei processi decisionali e una più mirata ed efficace allocazione e gestione delle risorse.

In altri termini, da come verranno gestite queste due variabili dipende il risultato di questa ennesima riforma delle pubbliche amministrazioni, compreso il tanto discusso ricorso alle procedure di mobilità del personale, altro istituto novellato, che bisognerebbe impiegare a seguito di una corretta definizione e assegnazione degli obiettivi (istituzionali, strutturali e operativi) da parte del vertice politico a quello gestionale, e da questi agli altri livelli dell'organizzazione, sulla base di una esaustiva analisi organizzativa e un esame della funzionalità dei processi e dell'adeguatezza dei carichi di lavoro. Si tratta di questioni che sono state già messe in evidenza, come variabili critiche nella fase di implementazione delle riforme precedenti, avviate a partire dagli anni Novanta.

In definitiva, nel governo di questo processo innovativo, se la riforma Madia intende rappresentare davvero un disegno organico del cambiamento atteso e puntare a raggiungere risultati efficaci, non può che ri-partire dalle problematiche critiche lasciate aperte dalla riforma Bassanini e soprattutto, da quelle emerse nella fase di implementazione operativa della riforma Brunetta, tuttora in corso di svolgimento in molte amministrazioni.

### **3. Ripartire da una lettura critica dei processi innovativi avviati dalla riforma Brunetta**

Infatti, in merito all'indiscutibile sfida posta dall'implementazione delle riforme nelle pubbliche amministrazioni, prima di tutto occorrerebbe identificare le difficoltà incontrate, gli aspetti particolarmente critici e valutare l'effettiva possibilità di affermare che le amministrazioni pubbliche italiane siano allo stato significativamente cambiate (in positivo), anche a seguito della stessa riforma Brunetta. In altri termini, in questa direzione, bisognerebbe realizzare una verifica riguardante il grado di attuazione concreto dei processi riformatori avviati, in modo tale da porre in evidenza una serie di contraddizioni e/o controtendenze emerse nella realtà operativa delle amministrazioni rispetto ai criteri ispiratori e ai contenuti stessi del processo di riforma avviato, ormai oltre vent'anni fa, dai Ministri Cassese e Bassanini. Un'interessante riflessione sul tema della valutazione nel comparto università e sul ruolo dell'Anvur è offerta da un saggio di Reborà (2013), dal titolo significativo: *Nessuno mi può giudicare? L'università e la valutazione*.

In linea con questa impostazione paradigmatica, dalla complessa e, per certi versi, defaticante applicazione della riforma Brunetta, tra le tante indicazioni che emergono, una più di altre assume un ruolo particolarmente rilevante e rappresenta una sfida dalla quale è assolutamente necessario ripartire. Si tratta della verifica empirica dell'assunto che, nell'implementazione delle riforme delle pubbliche amministrazioni: "l'efficacia di qualsiasi processo di riforma è correlato quasi sempre al grado di adeguatezza della motivazione e della cultura dei diversi attori chiamati ad applicare coerentemente nella quotidianità l'azione riformatrice, a partire da coloro che svolgono un ruolo di vertice politico e gestionale, così come di quelli che esercitano ruoli di rappresentanza, ma ancora di più all'insieme di interventi a sostegno posti in essere (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione e motivazione) e alla strumentazione tecnica che dovrebbe accompagnare e sostenere la concreta applicazione delle disposizioni normative da parte del personale".

Un insieme di questioni critiche a cui, anche lo stesso decreto legislativo 150/09 tenta di fornire una possibile risposta, puntando a perseguire i seguenti obiettivi: individuare indicatori di prestazione e procedure in grado di consentire un *benchmarking* tra amministrazioni nazionali ed internazionali; creare un rapporto tra la valutazione amministrativa e quella del personale dirigente e non dirigente; definire una tipologia di monitoraggio e procedure da adottare; rilanciare il ruolo del datore di lavoro pubblico e mettere in campo, nel contempo, politiche tese a produrre un'efficace empowerment del ruolo della dirigenza ed attuare politiche di valorizzazione delle competenze dei lavoratori pubblici; instaurare forme di coinvolgimento, azione dei cittadini/utenti, in modo tale da consentire un'efficace e tempestiva trasparenza dei risultati della valutazione stessa, finalizzata al miglioramento dei servizi in termini di qualità e di percezione dell'utente.

Una chiave di lettura critica della riforma Brunetta e dalle difficoltà connesse con la sua concreta implementazione (Scognamiglio, 2010; Coccozza, 2014), può essere fornita dal confronto fra quanto è previsto dal decreto legislativo 150/09 e quanto già indicato dal decreto legislativo 286/99, che dieci anni prima aveva già riorganizzato in modo sistemico la materia dei controlli interni e introdotta una cultura di verifica, controllo e valutazione delle performance ex-post, sulla base dei risultati reali. All'effettivo raggiungimento di tali risultati doveva essere commisurata l'erogazione della quota di retribuzione incentivante.

Infatti, il legislatore del 1999 credeva nella possibilità che i controlli interni potessero incidere positivamente sulla qualità degli atti e dei servizi della pubblica amministrazione, in un quadro di fiducia verso le capacità delle amministrazioni stesse di attivare pratiche di buon governo, anche riducendo i controlli formali a favore di una maggiore attenzione ai risultati di gestione. Con lo stesso spirito e con il sostegno delle rivendicazioni autonomistiche, pochi anni dopo la riforma costituzionale avrebbe cancellato definitivamente i controlli sugli enti territoriali, abolendo i Comitati regionali di controllo (Coreco). Di fronte a questa prospettiva, l'esperienza ha dimostrato

che non necessariamente una buona legge, qual è sicuramente il decreto legislativo 286/99, è capace di produrre buoni risultati. Spesso pur essendo state istituite e attivate forme di controllo interno, i risultati si sono dimostrati inferiori alle attese, le disfunzioni hanno continuato a sussistere, i dirigenti, salvo eccezioni assolutamente ininfluenti, hanno proseguito a dare e ricevere valutazioni ottimali, ottenendo i conseguenti incentivi economici, pur in assenza di un riscontro del miglioramento corrispondente della qualità dei servizi pubblici erogati alla collettività. Come ricorda Scognamiglio (2010), il mancato raggiungimento degli obiettivi attesi è dovuto a due eventi: l'esclusione del personale da un efficace e coerente sistema di valutazione delle performance, con la conseguenza che la dirigenza non avendo strumenti efficaci per controllare i propri collaboratori ha preferito adottare la linea della tolleranza e del laissez faire, anche verso la propria condotta; una visione dell'azione di riforma volta a una logica di efficienza interna, tesa a migliorare la funzionalità amministrativa in termini di verifica del ciclo di programmazione/realizzazione degli obiettivi.

Un'altro elemento critico è rappresentato dalle modalità di attuazione dell'attività di benchmark promosse dalla riforma Brunetta e proceduralizzate attraverso le delibere emanate dalla CiVIT, dove si è venuta a creare un chiaro caso popperiano di conseguenze inintenzionali di azioni intenzionali. Infatti, se da un lato, la previsione normativa si proponeva di attivare un processo virtuoso di confronto tra le amministrazioni e un miglioramento continuo dei risultati complessivi, sul piano operativo, tale pratica ha prodotto un processo di isomorfismo e una eufemistica elevata omogeneizzazione delle documentazioni prodotte. Tale situazione, riguardando realtà operative fortemente differenziate, ha fatto registrare un forte e negativo scostamento tra quanto dichiarato nei Piani della Performance e l'effettiva innovazione organizzativa realizzata. In realtà, le resistenze del sistema burocratico ed amministrativo hanno prodotto scarsi risultati e, in certi casi si sono acuite, perché l'implementazione della riforma non è stata sostenuta da un adeguato processo di rinnovamento culturale e professionale.

Come è stato più volte richiamato, in molti casi, che riguardano anche il sistema scolastico, il datore di lavoro pubblico non ha svolto in maniera efficace i compiti previsti dal nuovo assetto normativo, in forza della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, rinunciando al suo ruolo e introducendo spesso nella contrattazione decentrata, insieme alla dirigenza sindacale locale, fattori che condizionavano negativamente la possibilità di una gestione efficace ed efficiente.

La riforma Brunetta, in altre parole, avrebbe potuto rappresentare il tentativo di rilanciare un obiettivo ambizioso, quello di puntare alla valutazione delle politiche pubbliche, attraverso un forte presidio dell'azione di controllo interno nell'applicazione di procedure "prescrittive" nel campo della gestione del ciclo della performance e nella corretta attivazione di criteri per la differenziazione delle valutazioni. Un obiettivo assolutamente vitale per le amministrazioni locali, il cui esito delle politiche è spesso immediatamente valutabile dalla percezione che il singolo cittadino, l'impresa, la famiglia o gli attori sociali collettivi esprimono nelle relazioni dirette e indirette nei confronti degli amministratori e dei dirigenti pubblici nella comunità territoriale. Proprio su questo versante, la riforma, da una parte, tende a rafforzare il rapporto tra il dirigente e i suoi collaboratori, responsabilizzando ciascuno in ordine ai risultati della propria performance, individuale e di gruppo; dall'altra, invece, pone le basi per valutare e premiare quei risultati in base al merito, istituendo il sistema di valutazione della performance e avviando l'attività della Commissione nazionale per l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni (art. 13).

Un'ulteriore questione critica è certamente rappresentata dal ruolo e dalla funzione della CiVIT, che dopo la sua istituzione, a seguito delle modifiche introdotte dai governi Monti e Letta, si è assistito alla sua trasformazione in ANAC. Ciò ha comportato un'attribuzione di attività più orientate alla repressione dei fenomeni di corruzione, tralasciando inevitabilmente l'ambito proprio della



valutazione e della performance. Infatti, allo stato, così come disposto dall'art. 19 del decreto legge 90 /2014, la funzione di monitoraggio e promozione dei sistemi di gestione della performance sono attribuiti al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Una delle questioni critiche è certamente rappresentata dalla creazione dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) della performance in tutte le singole amministrazioni, o meglio, come suggerito dalla norma (art. 14), in forma associata. Tale organismo, difatti, assume un ruolo fondamentale per il buon funzionamento delle previsioni normative che riguardano il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e l'elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso. Inoltre l'Organismo indipendente di valutazione esercita una funzione decisiva per l'analisi e la comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate ai competenti organi interni, nonché alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CiVIT) delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, sempre in linea con quanto indicato dalla suddetta Commissione, l'Organismo indipendente di valutazione dovrebbe essere il garante della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché della positiva correlazione con i relativi premi erogati, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità e nella promozione delle buone prassi in materia di pari opportunità.

Si tratta di criticità connesse al "delicato" funzionamento della stessa Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CiVIT) delle amministrazioni pubbliche, poiché si vede assegnati compiti di rilievo strategico (d'indirizzo e di controllo), ma anche di supporto (counseling, expertise, studio) per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla riforma Brunetta. Infatti, tra i primi compiti compaiono certamente quelli di fornire a tutte le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione, supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance; indicazioni in merito alla definizione della struttura e modalità di redazione del Piano della performance e Relazione sulla performance; l'analisi e la formulazione di osservazioni e specifici rilievi sui Piani e relazioni degli Enti territoriali.

Allo stesso modo, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CiVIT) delle amministrazioni pubbliche dovrebbe definire i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance e adottare le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11) e per la qualità dei servizi pubblici; nonché i requisiti per la nomina dei membri dell'Organismo indipendente di valutazione; la promozione di analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili; la redazione di una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

Di particolare rilievo appare, inoltre, l'attività di promozione di iniziative di confronto con l'insieme degli stakeholder: cittadini, imprese e relative associazioni rappresentative; organizzazioni sindacali e associazioni professionali; associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; organismi di valutazione e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche.

In questa prospettiva, alcuni potenziali pericoli possibili sulla strada di una corretta applicazione della riforma, riguardano oltre alle competenze e alla volontà politica unitaria di procedere verso la stessa direzione di marcia, sicuramente il necessario raccordo tra vertice politico e dirigenza, ma anche il tentativo di estendere a tutte le amministrazioni, comprese quelle locali, le modalità applicative elaborate dalle amministrazioni centrali e il necessario coinvolgimento delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

A questo proposito, occorre sottolineare che il dispositivo sul sistema incentivante presenta indubbiamente più ombre che luci, poiché sulle modalità di differenziazione fortemente predeterminata, vi sono notevoli critiche nella letteratura in materia (Olivieri, 2011). In questa direzione si muovono anche le critiche espresse nella lettera aperta di Pietro Micheli, del 14 gennaio 2011, rivolta al Ministro Brunetta, in occasione delle dimissioni da componente della Civit, quando sostiene che: “[...] in nessuna organizzazione la valutazione individuale può dare buoni frutti se non c’è una buona gestione organizzativa. Invece, il consenso ottenuto con la campagna “anti-fannulloni” e la presenza nella legge di riforma di alcuni elementi esageratamente prescrittivi (ad es., la ripartizione dei valutati in fasce definite ex ante) hanno focalizzato l’attenzione degli attori e dei media sulla performance individuale. Il pressing sui “fannulloni” ha dato i suoi frutti all’inizio (riduzione dell’assenteismo), ma ha finito anche per deprimere la reputazione e il senso di appartenenza di tanti dipendenti pubblici. E considerato che queste sono le leve motivazionali più potenti, è ora più difficile riuscire a (ri)motivare il personale pubblico a far meglio con l’uso di tornelli, telecamere, bastoni e carote (per altro sparite dopo la recente legge di stabilità). Per rendere la PA più efficiente e competitiva bisogna risolvere prima problemi a livello organizzativo e di sistema: è qui che la Sua riforma avrebbe potuto fare la differenza, puntando sulla creazione di valore pubblico e sulla valutazione degli impatti dell’azione amministrativa, in un ambiente troppo spesso autoreferenziale. Perché è questo, in ultima istanza, l’interesse principale dei cittadini e delle imprese: la qualità dei servizi che gli vengono resi”.

In questa logica è utile rilevare che il decreto legislativo 150/09 punta eccessivamente sulla logica di misurazione della produttività individuale, seguendo uno schema proto-industrialista, mentre nelle organizzazioni più moderne la produttività è essenzialmente il frutto del lavoro collettivo di team e di gruppi, correlati principalmente ai risultati prodotti da nuove politiche gestionali ed organizzative.

Nei nuovi modelli organizzativi, gli incentivi individuali hanno un peso minore, perché questi sono strettamente legati a un’organizzazione del lavoro fortemente burocratica e prescrittiva, dove prevalgono compiti individuali o ruoli individuali ben precisi nell’organizzazione e dove non vi è un’adeguata cultura della valutazione e la quasi totale assenza di politiche di customer satisfaction. Infatti, spesso la demotivazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è legata al fatto di non sentirsi valutati per gli obiettivi raggiunti, azione che non valorizza la dedizione al lavoro e sottrae valore all’impegno profuso.

Come suggerisce opportunamente una pubblicazione dell’Associazione Italiana di Valutazione (Urbani, 2010), che raccoglie diversi interessanti contributi di studiosi e operatori nel settore pubblico, sta emergendo una nuova consapevolezza in merito alla debolezza profonda che contrassegna sia la cultura della valutazione, sia la competitività del nostro Paese.

Nel volume è possibile acquisire molte utili indicazioni strategiche e operative, ma è chiaramente sostenuto che, se s’intende raggiungere realmente risultati duraturi, è assolutamente necessario declinare il tema delle performance pubbliche con riferimento alla centralità della componente valutativa, per migliorare le condizioni socio-economiche e di equità dell’Italia. A questo proposito, si sostiene che, comunque si voglia giudicare la riforma in atto, da questo punto di vista, segna sicuramente una decisa discontinuità.

Inoltre, come indica Bolognino (2010) in merito al ruolo della stessa dirigenza, è necessario mettere a fuoco almeno tre questioni critiche:

- a) il legame/collegamento dell’applicazione delle sanzioni con le risultanze del sistema di valutazione;
- b) la riduzione delle garanzie per il depotenziamento del ruolo del parere del Comitato dei garanti;



c) le perplessità derivanti dalla nuova ipotesi di responsabilità di cui all'art. 21, comma 1 bis, d.lgs. n. 165/01.

Sulla stessa lunghezza d'onda, si muove anche la critica di Caruso (2010), che nell'analisi dei cambiamenti del diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, sottolinea come, pur ispirandosi ai canoni del New Public Management, l'attuale riforma non persegue l'obiettivo della performance attraverso la flessibilità regolativa e l'autonomia decisionale dei manager pubblici, bensì ricorrendo a strumenti regolativi dirigenziali tendenzialmente di tipo top down.

In altre parole, seppure in presenza di norme precise, ma che non possono considerarsi auto applicative e di non immediata ed agevole realizzazione, è assolutamente necessario creare le condizioni affinché ciascuna amministrazione sia in grado di elaborare una propria modalità tecnica e uno specifico percorso politico-culturale, il più possibile concertato tra gli attori interessati per il raggiungimento degli obiettivi previsti nella riforma. Per fare ciò è necessario ripartire dal nuovo ruolo assegnato al dirigente pubblico, che rappresenta, ancora una volta, l'attore principale del processo riformatore e che deve diventare il motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso, ai fini sia di una effettiva modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia per un miglioramento della performance complessiva del sistema Paese.

#### 4. Una sfida ambiziosa

Nel nuovo scenario politico amministrativo, l'applicazione della riforma Madia, dunque, si propone come una sfida ambiziosa, poiché come dimostrano alcune ricerche Ocse (Oecd, 2002a; Oecd, 2002b), per raggiungere risultati positivi è necessario disporre di un lasso di tempo di 3-5 anni, nel quale occorre creare una serie di "condizioni politiche e culturali" necessarie per realizzare un'efficace implementazione delle riforme (Cocozza, 2004; 2010):

a) un'adeguata strategia, che metta in campo un forte *commitment* del vertice politico e gestionale, a livello centrale, così come nelle strutture decentrate e nelle autonomie regionali e locali, in una logica collaborativa e integrativa, non conflittuale o di semplice subordinazione gerarchica;

b) l'assunzione di una leadership di tipo partecipativa, che sappia far interagire sinergicamente, in una logica di orientamento strategico le diverse leve di gestione delle politiche delle risorse umane (valorizzazione, motivazione, incentivazione, sanzione);

c) una politica di comunicazione organizzativa, che permetta una stretta correlazione tra diversi livelli di comunicazione (funzionale, strategica, formativa e creativa) che ora non sono adeguatamente coordinati tra di loro;

d) la definizione di obiettivi politico-amministrativi e produttivi specifici e misurabili identificati a livello centrale e articolati ai vari livelli delle strutture pubbliche, nonché un programma per l'implementazione operativa di detti obiettivi nei vari processi e in tutte le attività dell'amministrazione;

e) l'elaborazione di un progetto culturale e la definizione di un imponente piano di formazione mirato e progettuale, quale fondamentale strumento a supporto e a sostegno dell'acquisizione di quelle conoscenze e competenze professionali, manageriali e relazionali – di visione strategica, pianificazione, organizzazione, gestione e valutazione – necessarie per portare a termine una reale ed efficace implementazione dei processi di riforma delle pubbliche amministrazioni, che procurano un effettivo mutamento reale nella vita quotidiana dei cittadini.

Le riforme delle pubbliche amministrazioni, dunque, *non sono auto applicative*, ma richiedono un importante sforzo di concertazione istituzionale, se davvero s'intende puntare a produrre un

mutamento che si pone al servizio della comunità locale e nazionale e sia finalizzato al conseguimento di uno sviluppo economico *social inclusive*.

In altre parole, la capacità di *governance* da parte del dirigente dei processi organizzativi (i procedimenti amministrativi letti in una chiave evolutiva di *lean organization*) e delle relazioni lavorative nei confronti delle persone, non deve più essere basata sul primato della regolazione eteronoma di tipo legislativo e sul solo rispetto formale della norma che obbliga i comportamenti delle parti (all'interno i collaboratori e all'esterno i cittadini) all'obbedienza gerarchica, quanto piuttosto sull'autorevolezza della leadership agita nelle relazioni dirette (dimensione individuale) e su una logica di tipo collaborativa, partecipativa, negoziale e inclusiva, nella gestione delle relazioni sindacali (dimensione collettiva).

Più in particolare, come ricordano alcuni studiosi (Castells, 2002; Negrelli, 2013) la stessa sfida connessa con un'efficace utilizzo delle potenzialità connesse con il massiccio impiego delle ICT nei processi produttivi e l'effettiva digitalizzazione delle procedure, nelle imprese, a maggior ragione nelle pubbliche amministrazioni, richiede il superamento del modello taylor-fordista e/o burocratico e l'affermazione di una cultura gestionale orientata al raggiungimento di obiettivi e un'organizzazione del lavoro più flessibile e innovativa, ispirata ai principi della cooperazione professionale, del lavoro di squadra, dell'autonomia e della responsabilità diffusa da parte dei collaboratori.

In realtà, con riferimento al superamento della cultura burocratica, connessa con il principio della legalità formale, come rileva acutamente Di Gaspare (2014), già a partire dagli anni Ottanta e Novanta si è notato che le pronunce della Corte Costituzionale e la conseguente evoluzione del diritto amministrativo, danno conto di un reale recedere del principio di legalità nella organizzazione degli uffici, a vantaggio di un principio di flessibilità organizzativa, da tempo invocato in dottrina, cui meglio corrisponde l'esigenza di buon andamento. In questa nuova cornice istituzionale, ancora Di Gaspare (2014) precisa che l'esigenza di una maggiore flessibilità ha spinto progressivamente la Corte Costituzionale ad attenuare la connessione logico giuridica tra la prima e la seconda parte dell'art. 97 della Costituzione<sup>2</sup>, affrancando infine il buon andamento e l'imparzialità da una stretta dipendenza dalla riserva di legge in materia di organizzazione.

Sulla base di questa spiegazione e in questa direzione, si potrebbe sostenere che gli obiettivi contenuti nella riforma Madia si propongono la realizzazione di un "salto di qualità": l'evoluzione da un modello (culturale, organizzativo, relazionale) ad un altro modello. È in discussione, dunque, un mutamento culturale e di paradigma interpretativo della mission, del ruolo, dell'attività e dei compiti delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta, allora di passare da un modello di tipo burocratico ad un modello *telocratico* (dal greco telos, insieme di strumenti per il raggiungimento di un fine/obiettivo) (Cocozza, 2004). Un nuovo modello organizzativo di tipo policentrico, ispirato ai principi del decentramento, alla sussidiarietà e all'autonomia funzionale, basato su una logica di rete e non sulla centralizzazione gerarchica, non orientato al solo rispetto formale della norma, ma al raggiungimento degli obiettivi, in una

---

<sup>2</sup> (Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014) Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.* Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

prospettiva di qualità e di personalizzazione dei servizi, attraverso la ricerca di un maggiore coinvolgimento e partecipazione dei collaboratori e dei cittadini utenti.

In questa direzione, non si può pensare di attuare il mutamento atteso attraverso la sola definizione di un nuovo quadro normativo: la capacità della norma legislativa, ancorché innovativa, di indurre i cambiamenti necessari nella cultura organizzativa e nei comportamenti professionali non è sufficiente allo scopo, è necessario attivare un imponente processo di rinnovamento culturale e professionale di tutti i dirigenti e operatori pubblici

Inoltre, è utile richiamare ed evidenziare la presenza di un'estrema varietà di situazioni e di contesti (organizzativi, culturali e relazionali) presenti non solo fra i ministeri, ma anche all'interno di una stessa struttura pubblica, sia nell'amministrazione centrale, sia nelle regioni e negli enti locali. Salvo alcune eccezioni (tra i quali Inps, Agenzia delle Entrate, Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento, Comune di Reggio Emilia, alcune ASL e Istituzioni scolastiche autonome), non sempre gli ambiziosi obiettivi delle riforme sono infatti stati coerentemente perseguiti ed efficacemente realizzati, soprattutto perché, nella fase di implementazione delle riforme, in molte amministrazioni si sono incontrate rigidità, resistenze al mutamento e tendenze a conservare posizioni di potere, piccoli privilegi e rendite acquisite nel sistema burocratico precedente.

Tra i diversi casi empirici di successo, un positivo esempio di governance efficace di questo processo innovativo, considerato l'alto grado di numerosità e frammentarietà dei comuni nel nostro Paese, potrebbe essere riscontrato nella gestione del Progetto "Fare comunità", attivato nel 2007 dalla Provincia Autonoma di Trento e dal Consiglio delle autonomie locali della stessa provincia, finalizzato all'accompagnamento e al sostegno del processo di riforma del sistema istituzionale trentino, attraverso la semplificazione amministrativa e la costituzione delle Comunità di valle (ente territoriale sovracomunale). Un progetto (AA.VV., 2007; Bolognino, Mazza, Tonini, 2010) che è partito dall'analisi congiunta dei servizi svolti dalla Provincia e per sua delega dai Comprensori — in materia di assistenza sociale, assistenza e beneficenza pubblica, compresi servizi socio-assistenziali, nonché volontariato sociale per servizi da gestire in forma associata, esclusi accreditamenti di enti e strutture ed attività di livello provinciale; in materia di edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata; in materia di diritto allo studio, assistenza scolastica ed edilizia scolastica relativa a strutture per il primo ciclo di istruzione — allo scopo di condividere sinergie, economie di scala e modalità più efficaci, efficienti ed economiche nella fornitura di tali servizi. È giunto poi a devolvere alcuni servizi gestiti dai Comuni, alle Comunità di valle, in materia di gestione del bilancio; gestione dei tributi; gestione del personale; altri servizi, da valutare in funzione delle specifiche situazioni (es. uffici tecnici, polizia locale). Tali risultati sono stati realizzati, attraverso il coinvolgimento attivo e consapevole dei sindaci, degli amministratori, dei dirigenti pubblici, dei collaboratori in un significativo processo di analisi e di formazione, e una costante attività di comunicazione e ascolto dei cittadini.

In questo importante progetto di formazione-intervento, in particolare, oltre alla formazione delle competenze tecniche, il percorso formativo a sostegno ha puntato a perseguire una serie di obiettivi organizzativi: supportare nuovi modelli organizzativi ispirati ai principi della *learning organization* e della qualità totale; valorizzare ed accrescere le competenze organizzative e di comunicazione; sviluppare l'orientamento al risultato e le conoscenze di project management; realizzare il massimo coinvolgimento delle risorse umane fondato sulla condivisione degli obiettivi da conseguire.

È in questo nuovo ambito che va ricercato il ruolo innovativo della stessa dirigenza pubblica, nella sperimentazione di una leadership efficace, capace di impiegare al meglio le risorse disponibili, a partire da quelle rappresentate dai propri collaboratori, in un quadro di effettiva valorizzazione del merito e di valutazione dei risultati raggiunti dal singolo, in relazione al suo effettivo apporto a



quelli della struttura. Un leader che, come è stato messo in evidenza da Boniard, Lupi, Reborà (2013), deve affrontare e risolvere quotidianamente problematiche gestionali e di governo di organizzazioni, attraverso una visione strategica e una logica operativa orientata all'attività di *bridging* e *networking* sociale e istituzionale.

Allo stesso modo, per una pubblica amministrazione locale innovativa e virtuosa non si tratta più di interpretare il ruolo di "fornitore diretto di servizi" alla collettività, ma in una prospettiva di Big society, di saper individuare partner (pubblici e privati) con i quali creare *networking* nella comunità regionale e territoriale, ai quali fornire linee guida e il supporto istituzionale. Una cornice normativa dove essi possano esprimere le innumerevoli potenzialità sussidiarie rispetto al tradizionale ruolo dello Stato e ad una vecchia concezione dell'azione pubblica locale, basata sulla logica del cittadino suddito o, peggio, del clientelismo diffuso, a partire dalle regioni del mezzogiorno che vivono con maggiore difficoltà questa condizione e subiscono ancora di più l'attuale perdurante situazione di crisi economica.

Non si tratta di teorizzare uno "Stato minore", quanto di progettare un Sistema pubblico integrato più efficace, più efficiente e più vicino ai cittadini, che intervenga laddove davvero è necessario, senza sprecare risorse (umane, tecniche, economiche e finanziarie), partendo da uno sguardo positivo sulle azioni dei singoli attori e dei corpi sociali intermedi. Un nuovo ruolo, ispirato ad un serio principio di sussidiarietà, che vede il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini nella gestione dei beni funzionali al soddisfacimento degli interessi della collettività. In questo processo di riforma un ruolo importante potrebbe essere giocato dal rilancio del ruolo del Terzo settore e dall'enfatizzazione dei valori che ispirano e sorreggono sempre più giovani a svolgere un'attività di volontariato a livello locale, nazionale e internazionale.

A questo proposito, di fronte alla situazione di difficoltà in cui versa il Paese, come suggerisce Arena (2011), per far ripartire l'Italia occorre ridurre ingiustizie e disuguaglianze grazie ad una nuova fase di sviluppo, come quella conosciuta negli anni Sessanta, e la responsabilità principale in questo senso spetta alla classe dirigente, chiamata così non a caso, perché il suo compito consiste nel guardare avanti ed indicare una via d'uscita con gli strumenti e secondo i principi innovativi: senso civico, sussidiarietà, solidarietà e responsabilità personale e istituzionale. In questa prospettiva, aggiunge che è necessario diffondere una nuova stagione della cittadinanza, caratterizzata da un maggiore rispetto della cosa pubblica e una più adeguata dotazione di capitale sociale, sostenuta concretamente dall'azione svolta dalle amministrazioni locali, poiché (Arena, 2011): "la cittadinanza attiva si realizza prendendosi cura dei beni comuni, quei beni il cui arricchimento arricchisce tutti, ma il cui impoverimento impoverisce tutti".

## **5. La nuova prospettiva: dal *New Public Management* al *New Public Service***

Alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato e riguardano il nuovo ruolo del dirigente pubblico, il nuovo assetto (amministrativo, gestionale e organizzativo) che dovrebbe scaturire in un contesto post riforma rende obsolete le politiche tradizionali, generiche e indistinte, e supera, per certi versi, anche l'epoca dell'individualizzazione delle stesse e avvia, invece, l'era di progetti mirati ad una reale personalizzazione delle politiche di gestione delle risorse umane. Nelle amministrazioni più virtuose (Cocozza, 2010), si tende a passare dalla ricerca di un accettabile grado di efficienza (centrata sul potenziamento del *know how*), a politiche che puntano alla

motivazione (*know what*) e soprattutto al senso dell'agire umano delle persone e al *commitment* nel contesto lavorativo, investendo sul *know why*.

Del resto è noto che le persone danno il meglio di loro, quando sanno *perché* viene chiesto loro di svolgere determinate operazioni o procedure. In un contesto organizzativo collaborativo, motivante e fiducioso, i risultati sono tendenzialmente migliori e più efficaci: un risultato facilmente riscontrabile in quelle amministrazioni pubbliche locali e regionali, oppure in quelle istituzioni scolastiche, ben amministrate, i cui comportamenti organizzativi e gestionali sono orientati ad una logica di servizio e alla ricerca del bene comune. Si tratta di realtà dove è molto diffusa la consapevolezza che il successo di ogni programma politico, dell'applicazione delle riforme, o, in altri termini, il "buon governo" in particolare a livello locale dipendono in larga misura non solo dalla qualità della struttura (e della dirigenza amministrativa) chiamata a realizzarlo, ma anche dalla capacità degli amministratori di implementarlo e seguirne la realizzazione, sviluppando una comunicazione adeguata con i collaboratori, i cittadini, le imprese, le famiglie e, ovviamente, in ultima analisi con gli elettori.

D'altra parte, in linea con questa impostazione, è necessario rilevare che i manager aziendali, nel processo di mutamento paradigmatico sviluppatosi in questi ultimi anni, tendono ad assumere sempre più nel loro ruolo molte prerogative tipiche della figura imprenditoriale, tal volta, addirittura lo sostituiscono e svolgono le sue funzioni formali e informali. Allo stesso modo la dirigenza amministrativa potrebbe svolgere una funzione fondamentale per la determinazione, la progettazione e l'effettiva implementazione delle politiche pubbliche. Per questa ragione essa deve tendere a costruire un positivo rapporto con il vertice politico, non orientato ad una logica di dipendenza politica o burocratica, né d'indipendenza o di opposizione. Un rapporto teso a realizzare un sistema d'interazione basato su una logica di cooperazione e d'innovazione a favore del "buon governo" e dell'effettiva personalizzazione dei servizi pubblici, introducendo sempre più forme di coinvolgimento e di partecipazione attiva dei cittadini nel processo di co-determinazione e valutazione dell'efficacia dei servizi resi alla collettività.

In altri termini, con questa nuova sfida rappresentata dalla riforma Madia si potrebbe andare oltre la logica del *New Public Management* tentato prima con la riforma Bassanini e poi, con altre modalità più dirigistiche, dalla riforma Brunetta e muoversi verso una prospettiva più innovativa di *New Public Service*, attraverso il rilancio della logica del servizio di interesse pubblico e puntando ad affermare i principi per l'elaborazione di un nuovo servizio pubblico.

Tale prospettiva, che rappresenta una nuova e specifica dimensione paradigmatica ma anche politica ed organizzativa, potrebbe essere perseguita attraverso la coerente implementazione dei seguenti sette principi fondamentali (Denhardt, Denhardt, 2007):

- a) mettersi al servizio dei cittadini, non come se fossero semplici clienti;
- b) rispettare sempre l'interesse pubblico;
- c) valorizzare la cittadinanza come valore per migliorare il servizio pubblico, andando oltre la logica imprenditoriale;
- d) pensare strategicamente ed agire democraticamente;
- e) riconoscere che la responsabilità pubblica non è semplice da applicare;
- f) servire, piuttosto che governare;
- g) valorizzare le persone, non solo la produttività.

In questo novo scenario, sarebbe assolutamente necessario applicare correttamente le norme già esistenti, semplificandole, ed evitare di riproporre l'introduzione di nuove norme legislative e regolamenti amministrativi che rischiano di avere come effetto inintenzionale l'appesantimento delle procedure e l'aggravamento dei compiti delle strutture, attraverso l'incremento di adempimenti aggiuntivi. Un incremento che aumenterebbe il rischio dell'entropia e si andrebbero a sommare a quelli già esistenti sulla gestione del ciclo della performance, sulla trasparenza, sull'anticorruzione, sul controllo di gestione, ecc., che rischiano di far "sopravvivere" l'amministrazione, ma di non renderla assolutamente più aperta all'interscambio con il territorio, maggiormente produttiva e realmente efficiente.

Per rispondere adeguatamente a questa sfida, il sistema delle pubbliche amministrazioni dovrebbe attivare un processo di trasformazione culturale particolarmente complesso, oltre che di tipo istituzionale e amministrativo, non semplice e non deterministico, che non è possibile improvvisare o "importare" acriticamente da altri contesti organizzativi o sistema paese, né determinare attraverso una logica dirigitica. Un processo che dovrebbe essere basato su un'evoluzione della cultura organizzativa che valorizzi i valori e gli obiettivi condivisi, il merito, i comportamenti coerenti con gli obiettivi istituzionali, la responsabilità personale e istituzionale.

Per questa ragione, la sfida ambiziosa rivolta alla dirigenza pubblica e a coloro che rivestono responsabilità di coordinamento e rappresentanza dovrebbe essere tesa a valorizzare e indirizzare le tante qualità e competenze del personale delle pubbliche amministrazioni, proponendo loro un nuovo modo di interpretare e vivere il proprio lavoro e l'importante ruolo professionale-sociale svolto.

In una prospettiva nella quale la cultura svolge un ruolo sempre più determinante, come suggeriscono Senge, Scharmer, Jaworski e Flowers (2013), nell'attuale contesto economico, sociale ed organizzativo in continuo mutamento, è necessario pensare che un'organizzazione in definitiva rappresenta una comunità umana, per questo niente è più importante del modo di percepire il futuro e di agire per divenirne, insieme agli altri, gli artefici della sua conduzione. Occorre puntare a promuovere l'apprendimento organizzativo ed esplorare le dinamiche connesse con l'attivazione del cambiamento trasformativo e le possibilità innovative che esso offre ad un mondo che ha pericolosamente perso l'equilibrio.

Nella determinazione del successo organizzativo e nel miglioramento dei risultati complessivi, dunque, nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni, così come nelle organizzazioni più complesse (gli Stati), le culture, i valori e il ruolo delle istituzioni giocano un ruolo decisivo e imprescindibile (Cocozza, 2014).

In conclusione, si tratta di muoversi in un'ottica ambiziosa, assolutamente necessaria per il miglioramento della qualità dell'azione dell'insieme del sistema pubblico, in particolare nei comparti chiave (educazione e formazione, sanità, lavoro), per rilanciare un nuovo protagonismo delle politiche pubbliche a livello centrale e di quelle delle autonomie regionali e locali. A questo scopo è necessario puntare all'acquisizione di una maggiore consapevolezza strategica del ruolo di alto valore civico svolto dai dirigenti pubblici, poiché essi vivono quotidianamente la dimensione della cittadinanza e del valore democratico della loro azione, che si riflette indiscutibilmente nella qualità e nel grado di sviluppo economico, sociale, civile e culturale della comunità nazionale e territoriale nella quale operano.



## Bibliografia

- AA. VV. (2007), *Fare comunità. Progetto di accompagnamento e sostegno all'avvio del processo di riforma del sistema istituzionale trentino*, Provincia Autonoma di Trento, Consiglio delle autonomie locali della Provincia Autonoma di Trento, Trento, [http://www.comunitavalle.provincia.tn.it/binary/pat\\_comunita\\_valle/fare\\_comunita/farecomunitadocumentoapprovato.1284118542.pdf](http://www.comunitavalle.provincia.tn.it/binary/pat_comunita_valle/fare_comunita/farecomunitadocumentoapprovato.1284118542.pdf)
- AA.VV. (2009), *Speciale riforma Brunetta*, "Guida al pubblico impiego", Il Sole 24 Ore, 11.
- Acemoglu D., Robinson J. A. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- Carinci F., Mainardi S. (2011), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Ipsoa, Milano.
- Butera F. (1999), *La gestione strategica del cambiamento della Pubblica Amministrazione: una analisi e una proposta per un programma italiano di "Partnership for reinventing government"*, in Donati E., Cubello A., *www.cambiamento.pa*, Franco Angeli, Milano.
- Bolognino (2010), *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta"*, "Amministrazione in cammino, lavoro pubblico, Note e commenti", 7/10, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=13852>.
- Bolognino D., Mazza L., Tonini C. (2010), *Politiche formative e nuovo ruolo del dirigente pubblico nell'esperienza del Consorzio Comuni trentini*, in Coccozza A. (2010), *Persone Organizzazioni Lavori. Esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*, Franco Angeli, Milano.
- Boniard R., Lupi C., Rebora G (2013), *Leadership e organizzazione. Riflessioni tratte dalle esperienze di altri manager: 14 interviste «fuori dal coro»*, Este, Milano.
- Caruso B. (2010), "Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità. Il ridisegno della governance nella p.a. italiana", WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 104.
- Castells M. (2002), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Cerese P.F. (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Carocci, Roma.
- Cerese F.P. (2002a), *Pubblica amministrazione: un'analisi sociologica*, Carocci, Roma.
- Cerese F.P. (2002b), *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo*, Franco Angeli, Milano.
- Cerese F. (2006), *Amministrare: l'economia, la società. Ragioni, competenze, soggetti*, Franco Angeli, Milano.
- Coccozza A. (2004), *La riforma rivoluzionaria. Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Coccozza A. (2010), *Persone Organizzazioni Lavori. Esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*, Franco Angeli, Milano.
- Coccozza A. (2012a), *Comunicazione d'impresa e gestione delle risorse umane. Valorizzare le persone nelle imprese innovative e nelle pubbliche amministrazioni virtuose*, Franco Angeli, Milano.
- Coccozza A. (2012b), *Il Sistema scuola. Autonomia, sviluppo e responsabilità nel lifewide learning*, Franco Angeli, Milano.
- Coccozza A. (2014), *Organizzazioni. Culture, modelli, governance*, Franco Angeli, Milano.
- Dahrendorf R. (2003), *Quadrare il cerchio ieri e oggi. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari.

D'Alessio G., Di Lascio F. (2009), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini : atti del Convegno internazionale, Roma, 30 e 31 gennaio 2008*, Giappichelli, Torino.

D'Alessio G., Di Lascio F. (2010), *Lezioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni*, Aracne, Roma.

De Martin G. C. (2007), *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, Vita e pensiero, Milano.

De Martin G. C. (2013), "Il sistema delle autonomie dopo la riforma del titolo V della Costituzione", in *"Dal federalismo devolutivo alla spending review, Annuario DRASD 2012*, a cura di R. Balduzzi e J. Luther, Milano, pp 3-17.

Denhardt J. V., Denhardt R. B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Sharpe, New York.

Di Gaspare G. (2012), *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova.

Di Gaspare G. (2014), "Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica?", *Amministrazione in cammino*, [http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/16289\\_mitieparadossi-rif-amm-di-gaspare.pdf](http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/16289_mitieparadossi-rif-amm-di-gaspare.pdf)

Hatch M. J. (2011), *Organizations*, Oxford University Press, Oxford.

March J.C., Olsen J.P. (1997), *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.

March J.C., Olsen J.P. (2000), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.

Mény Y., Thoenig J. C. (2003), *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Negrelli S. (2013), *Le trasformazioni del lavoro*, Laterza, Bari-Roma.

Oecd (2002a), *Linking Performance at Organisational and Individual Levels*. National Report by France. By Michel Pinault. *Governing for Performance in the Public Sector*. Oecd-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002.

Oecd (2002b), *Cultural Change in Government: Promoting a High-Performance Culture*. *Public Management Service*, Oecd, Paris.

Ohno T. (1993), *Lo spirito Toyota*, Einaudi, Torino.

Oliveri L. (2011), *Addio alla differenziazione nella valutazione della performance?*, "Adapt, Working Paper", 116, 7 febbraio, <http://www.adapt.it/acm-on-line/Home.html>.

Pini P. (2013), "Quell'organizzazione del lavoro che non cambia", *Lavoce.info*, 13 febbraio, <http://www.lavoce.info/quellorganizzazione-del-lavoro-che-litalia-non-innova/>

Poggi A. M., Campione V. (2009), *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Il Mulino, Bologna.

Rebora G. (2013), *Nessuno mi può giudicare? L'università e la valutazione*; Guerini e Associati, Milano.

Senge P. M., Scharmer C. O., Jaworski J., Flowers S. B. (2013), *Presence. Esplorare il cambiamento profondo nelle persone, nelle organizzazioni e nella società*, Franco Angeli, Milano.

Scognamiglio G. (2010), *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo P.A. Fondazione, Roma.

Urbani G. (a cura di) (2010), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Franco Angeli, Milano.

Velasco J. (2011), "Lo spirito di squadra è la chiave del successo", Università degli studi di Bergamo, [http://www.unibg.it/dati/persone/2806/4610-supporto\\_lezione\\_15.pdf](http://www.unibg.it/dati/persone/2806/4610-supporto_lezione_15.pdf).