

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

*Corso di Laurea Magistrale in Scienze della Politica e del
Governo*



TESI DI LAUREA

in Management Pubblico

**FORMAZIONE E RECLUTAMENTO DEI
MANAGER PUBBLICI: UNA ANALISI E UN
PRIMO BILANCIO**

Relatore
Prof. Alessandra Pioggia

Laureando
Vito Sabia

Anno Accademico 2012-201

L'Amministrazione pubblica italiana, nel corso degli ultimi vent'anni, ha cominciato a essere oggetto, mediante un gran numero di provvedimenti normativi, di un profondo, articolato e al tempo stesso ambizioso processo di trasformazione volto a un fine ben preciso e cioè quello di innovare e modernizzare la Pubblica Amministrazione. La stagione delle riforme amministrative, a partire dal d.lgs. n. 29 del 1993 fino ai recenti interventi legislativi, si è orientata principalmente nel superare, progressivamente, le logiche di tipo burocratico, ritenute inadeguate rispetto alle nuove esigenze di funzionalità delle amministrazioni pubbliche, per passare a modelli gestionali di tipo manageriale (attraverso l'adozione di nuove metodiche - gestionali e operative - proprie del settore privato, pur sempre nel rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità), i quali pongono maggiormente l'accento sugli obiettivi, sui risultati, sulla valorizzazione dei profili dell'efficienza organizzativa e dell'efficacia dell'azione amministrativa senza però rinnegare il principio di legalità. Elemento nodale di questa trasformazione è la collocazione al centro del processo di riforma del dirigente cui viene affidato il ruolo sostanziale di datore di lavoro, perché, per poter puntare ad un'amministrazione che, nel perseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, avesse come obiettivo il risultato era necessario un ripensamento della cultura del dirigente pubblico, non più semplice amministratore, ma *manager*. Da qui l'obiettivo ambizioso di introdurre la figura del *manager* pubblico – tipica del mondo privato – come leva strategica per una reale modernizzazione della Pubblica amministrazione e, quindi, la volontà di passare dalla vecchia dirigenza burocratizzata, lenta e inefficiente, che si limita a eseguire soltanto i compiti assegnati, a una nuova figura dirigenziale con una più marcata connotazione manageriale, più flessibile e innovativa, pervasa da una nuova cultura organizzativa e attenta ai valori dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità per il raggiungimento degli obiettivi preposti.

Nella tesi si è scelto di analizzare proprio il tema del nuovo profilo dirigenziale (con particolare riferimento alle nuove competenze) richiesto, oggi, dalle amministrazioni pubbliche e la necessità di puntare, per raggiungere tale obiettivo, ad un maggior investimento sulla managerialità dirigenziale pubblica attraverso un adeguato reclutamento, capace di attrarre personale di qualità all'interno delle amministrazioni e garantire un reale rinnovamento della classe dirigenziale, e attraverso una precisa e mirata attività formativa, la quale permetterebbe, con adeguate risorse e con un maggior coinvolgimento degli organi di formazione, delle scuole superiori di formazione e delle istituzioni universitarie, di intervenire sulla loro cultura e sui loro modelli di comportamento e, altresì, garantire un arricchimento professionale grazie allo sviluppo di quelle nuove competenze di tipo gestionale/manageriale - dalle capacità di leadership a quelle comunicative e dalle capacità organizzative a quelle motivazionali necessarie, quest'ultime, per generare adesione al lavoro e suscitare impegno -, idonee a renderli veri e propri motori dell'innovazione e, di conseguenza, garantire un miglioramento della produttività e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Purtroppo, dall'analisi emergono chiaramente alcune criticità con riferimento agli attuali sistemi di reclutamento e formazione, le quali non permettono realmente di raggiungere tale obiettivo e, di conseguenza, introdurre nella Pubblica Amministrazione quella nuova figura dirigenziale tanto voluta fin dagli anni novanta. L'attuale sistema di reclutamento, infatti, sia a livello statale che a livello regionale, soltanto in pochissimi casi punta a far emergere concretamente, dalle prove, le reali competenze manageriali possedute dai candidati e richieste oggi al dirigente manager per fare realmente la differenza in termini di efficienza e efficacia. Anche il corso-concorso, nonostante sia un ottimo mezzo per garantire un reale rinnovamento del management pubblico, evidenzia una certa inadeguatezza a garantire una reale apertura all'esterno della carriera dirigenziale, nonostante la volontà di inserire, ormai da anni, ai livelli più alti dell'amministrazione, una percentuale di soggetti esterni, provenienti dal mondo privato, per acquisire quella mentalità, quelle competenze e quelle esperienze manageriali, estranee alle attitudini di buona parte dei soggetti già appartenenti al pubblico impiego¹.

Per quanto riguarda, invece, l'attuale sistema formativo emerge che la massima concentrazione di investimenti riguarda ancora alcune aree tradizionali, come quella giuridico-normativa e tecnico-specialistica (sicuramente, la carenza di risorse e le necessità operative impongono di concentrare le occasioni formative in queste aree), mentre, al contrario, si dà minore spazio alla formazione manageriale, necessaria, più delle altre, per intervenire sulla cultura e sui modelli di comportamento della dirigenza e per promuovere lo sviluppo, all'interno del dirigente, di quelle nuove qualità e di quelle nuove competenze professionali, richieste oggi dalle amministrazioni pubbliche. A livello regionale, i limiti mostrati dai sistemi formativi sembrano, per molti versi, più gravi rispetto al modello statale, nonostante l'ampia autonomia delle Regioni e, quindi, la possibilità di attuare indirizzi diversi rispetto al regime di formazione della dirigenza statale e la possibilità di creare modelli formativi sempre più virtuosi, sempre più incentrati sul tema della managerialità e sulle nuove competenze che dovrebbero acquisire i dirigenti pubblici.

Infine, anche l'offerta formativa universitaria, aspetto fondamentale per puntare ad un maggior investimento sulla managerialità dirigenziale pubblica, sembra un tantino ancora troppo legata alla vecchia formazione giuridico-normativa (ovvero, in molti casi, ad un singolo ambito disciplinare) e ciò non garantisce una totale corrispondenza tra l'offerta formativa e la domanda di un nuovo profilo dirigenziale da parte delle pubbliche amministrazioni con competenze manageriali di tipo pluridisciplinare e, quindi, non consente di dotare il laureato, mediante percorsi formativi

¹ I dirigenti reclutati mediante corso-concorso rappresentano una quota assolutamente minoritaria. Nel complesso, appena l'11 per cento dei titolari della qualifica di vertice nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei ministri è stato assunto a seguito di corso-concorso, e oltre il 63 per cento dei dirigenti risultati vincitori proviene da aree funzionali non dirigenziali di amministrazioni pubbliche. Ciò dipende, oltre che dai limiti di legge, anche dalla circostanza che non tutte le amministrazioni, nel tempo, hanno fatto ricorso allo strumento del corso-concorso per reclutare i propri dirigenti e, altresì, da una certa lentezza della Scuola a concludere, oltre che ad avviare, le procedure selettive di sua competenza.

interdisciplinari, precisi e mirati, di un sapere trasversale necessario a svolgere compiti sempre più diversificati che caratterizzano oggi le pubbliche amministrazioni.

Dalle criticità esposte emerge, con forza, l'esigenza di rivedere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, intervenendo sulle debolezze organizzative e manageriali attualmente esistenti. Le capacità di leadership e di management, le capacità di vedere le soluzioni, le capacità di progettare, attuare ed accompagnare il cambiamento dovrebbero essere le principali caratteristiche della dirigenza, al di là delle competenze strettamente tecniche legate al settore di riferimento. Tuttavia il bagaglio formativo della dirigenza risulta ancora carente dal punto di vista delle abilità finalizzate a coordinare i dipendenti e a dirigere organizzazioni complesse, mentre, al contrario, le competenze di cui i dirigenti pubblici oggi dispongono sono ancora di tipo tecnico-giuridico e sono evidentemente il frutto di percorsi di formazione e selezione ancora focalizzati su questo modello di conoscenza.

Quali potrebbero essere gli accorgimenti da prendere in considerazione per garantire, attraverso l'attività di selezione e formazione, lo sviluppo di una nuova dirigenza pubblica con una più marcata connotazione manageriale? In una prospettiva futura di manutenzione e sviluppo delle competenze della dirigenza pubblica è necessario intervenire, però, innanzi tutto a monte del discorso, con alcune azioni specifiche, senza le quali, a mio avviso, sarebbe impossibile sviluppare percorsi di accesso e di formazione adeguati. Detto in altri termini, sarebbe necessario, in primis, intensificare l'attività di monitoraggio sull'evoluzione del profilo dirigenziale e, quindi, le rilevazioni condotte sulle dinamiche e sulle caratteristiche della dirigenza pubblica italiana, in modo da avere una maggiore consapevolezza del profilo attuale del dirigente pubblico. Tali ricerche continue risulterebbero fondamentali non solo perché permetterebbero di capire se il mondo della dirigenza si sta muovendo seguendo gli indirizzi auspicati ovvero se lo sta facendo troppo lentamente, ma soprattutto perché rappresenterebbero delle vere e proprie basi empiriche utili sia per ulteriori approfondimenti e future analisi sui comportamenti dirigenziali sia per sviluppare percorsi di accesso alla Pubblica Amministrazione e di formazione adeguati, che tengano conto dei profili di competenza su indicati, permettendo di indirizzare, così, l'attività di reclutamento e formazione proprio verso quegli "strumenti culturali" ritenuti carenti.

Una volta garantito quanto sopra detto, bisognerebbe spostare l'attenzione sul tema della selezione della classe dirigente. Bisognerebbe puntare, dunque, su sistemi selettivi capaci di attirare e selezionare i migliori all'interno delle amministrazioni e capace di attrarre personale di qualità con competenze ed esperienze manageriali estranee alle attitudini di buona parte dei dirigenti attuali. Puntare su un adeguato reclutamento che permetta di garantire un reale rinnovamento della classe dirigenziale e il radicamento di una moderna e nuova cultura dirigenziale significa favorire anche, a mio avviso, l'accesso ai ruoli dirigenziali di giovani laureati privi di qualunque esperienza

professionale; bisognerebbe indirizzare l'attenzione maggiormente sugli *"high fliers"* (ancora poco diffusi all'interno della dirigenza pubblica), giovani laureati che accedono direttamente alle posizioni apicali nella Pubblica Amministrazione attraverso il corso-concorso bandito dalla SNA; si tratta di figure destinate a crescere di importanza poiché sono più flessibili (alla costante ricerca di nuove sfide e esperienze), caratterizzati da un elevato livello di scolarizzazione (master e dottorato) e, proprio per questo, da un forte desiderio di raggiungere posizioni apicali per mettere a frutto le conoscenze acquisite nel corso della loro formazione.

Il secondo aspetto da tenere in considerazione, per raggiungere l'obiettivo di un maggior investimento sulla managerialità dirigenziale pubblica, è quello della formazione. Bisogna dare, sia a livello statale che a livello regionale, maggiore spazio alla formazione manageriale, di tipo permanente (prima e dopo l'immissione nei ruoli), necessaria, più delle altre, per intervenire sulla cultura e sui modelli di comportamento della dirigenza e per promuovere lo sviluppo e l'ampliamento continuo, all'interno di essa, di quelle qualità, di quelle nuove competenze professionali, indispensabili per affrontare quei nuovi poteri e quelle nuove responsabilità attribuiti dal Legislatore nel corso degli anni e, in generale, garantire un reale cambiamento culturale e organizzativo all'intera Pubblica Amministrazione. Il processo riformatore dovrebbe, oltre a garantire un'attenta formazione manageriale sostenuta da adeguate risorse, puntare, altresì, su una maggiore sinergia tra gli organi di formazione, le scuole superiori di formazione e le istituzioni universitarie, con l'obiettivo prioritario di poter dotare il paese di dirigenti la cui formazione sia universalmente riconosciuta in quanto autorevole e preparata.

Per quanto riguarda l'offerta formativa universitaria, invece, appare necessaria una maggiore connessione fra l'offerta formativa delle università e la domanda di personale qualificato da parte delle amministrazioni, poiché le università hanno un ruolo decisivo nel formare e selezionare, con percorsi interdisciplinari precisi e mirati, il capitale umano più qualificato, soprattutto per le loro possibilità di innovare e aggiornare, continuamente, le materie e le proprie metodologie di insegnamento. Oggi è indispensabile porre l'accento su temi che vanno dalla gestione delle risorse finanziarie a quelli relativi alla gestione delle risorse umane, alla comunicazione e alle nuove tecnologie e, quindi, le metodologie dovranno essere diverse, innovative e frutto di una progettualità forte. Come sottolineato da alcuni, "in una pubblica amministrazione più attenta ai risultati, meno regolamentata dalle leggi e con maggior spazio alle capacità dirigenziali, sarà importante una formazione sul campo, effettuata sui casi concreti, sulle *best practices* e sui modelli degli altri paesi e degli altri settori. Tutto questo è possibile individuando nella pubblica amministrazione il settore principale su cui soffermarsi con ricerche, studi, tesi di laurea e di dottorato ma, soprattutto, realizzando esperienze di tirocinio, stage, partecipazione a seminari di ricerca e di presentazione delle novità delle pubbliche amministrazioni, utili per far conoscere e studiare il mondo delle

amministrazioni»². Pertanto meriterebbero di essere esaminati i problemi relativi alla promozione, all'attivazione e al concreto espletamento di tirocini formativi e di orientamento presso le pubbliche amministrazioni da parte di studenti universitari o di giovani laureati, ma soprattutto diventa quanto mai necessario un rapporto sinergico tra università e pubbliche amministrazioni, attraverso, ad esempio, un monitoraggio annuale dei corsi per le pubbliche amministrazioni, necessario per garantire la rispondenza tra domanda e offerta di personale qualificato o, semplicemente, facendo pervenire, alle singole università interessate, indirizzi periodici sui fabbisogni delle amministrazioni, il tutto per garantire una formazione veramente completa, basata, realmente, su una prospettiva multidisciplinare, indispensabile per affrontare i vari tipi di concorsi o di prove per accedere alla qualifica di dirigente, ma soprattutto, per dotare il laureato di un sapere trasversale necessario a svolgere compiti sempre più diversificati che caratterizzano oggi le pubbliche amministrazioni. E' evidente che, ad oggi, le amministrazioni pubbliche, soprattutto in una fase storica caratterizzata da una ridotta disponibilità di risorse economiche, hanno bisogno di dirigenti con grandi capacità gestionali, organizzative, di analisi, decisionali; di dirigenti sempre meno esecutori e sempre più progettisti e ideatori di soluzioni innovative; di dirigenti con una piena e matura conoscenza degli strumenti giuridici e manageriali in modo tale da gestire tutte le risorse a disposizione – da quelle umane a quelle finanziarie - in maniera innovativa, efficiente ed efficace. Il ruolo dirigenziale è, dunque, in fase di profonda mutazione e porterà all'esistenza di nuove professionalità a disposizione del paese; tale mutazione porterà all'esistenza di un dirigente sempre meno specialista della singola materia e sempre più polivalente in grado di dirigere diverse strutture operative ed organizzazioni complesse.

La dirigenza rappresenta un elemento cruciale delle pubbliche amministrazioni, in quanto ricopre una rilevanza strategica per le performance delle organizzazioni pubbliche e come tale necessita di essere sviluppata ed adeguata a seconda delle trasformazioni in atto. È inevitabile, quindi, rivedere e aggiornare i sistemi di sviluppo della dirigenza (al cui interno confluiscono le politiche di formazione e reclutamento), poiché essi acquisiscono un ruolo determinante nel processo di trasformazione della dirigenza pubblica alle mutevoli esigenze organizzative.

Qualcosa, fortunatamente, sembra muoversi nella direzione giusta. Con il passare degli anni, infatti, è aumentata considerevolmente la consapevolezza dell'importanza dei sistemi di selezione e di formazione nella creazione e lo sviluppo delle nuove competenze dirigenziali e, di conseguenza, sull'organizzazione dell'intera Pubblica Amministrazione. Soltanto puntando maggiormente l'attenzione su queste problematiche e sulle possibili soluzioni sarà possibile, a mio avviso, garantire un reale rinnovamento della classe dirigente e sarà possibile far transitare l'intera Pubblica Amministrazione verso un nuovo concetto di organizzazione e gestione in stile manageriale.

² F. VERBARO, *Dirigenza pubblica e formazione universitaria*, in www.arancilia.it, 2005.

Si ritiene, quindi, in conclusione, che l'approfondimento di tali questioni con il presente lavoro, mettendo in luce proprio la necessità di rivedere il sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, possa offrire un fertile input conoscitivo con riguardo al processo di cambiamento tutt'ora in atto nella Pubblica Amministrazione (senza peraltro assumere la pretesa di esaustività della tematica, data la complessità dell'argomento e degli attori in gioco) e possa costituire, per quanto possibile, una base utile sia per ulteriori approfondimenti e future analisi che per sviluppare percorsi di accesso alla Pubblica Amministrazione e di formazione adeguati, che tengano conto proprio di quelle competenze che appaiono carenti, ma che, oggi, sono necessarie per garantire quella nuova figura dirigenziale all'interno della Pubblica Amministrazione e, quindi, per fornire alle organizzazioni pubbliche le conoscenze e le competenze indispensabili ad affrontare le sfide dell'epoca moderna.

