

Qualche considerazione sui possibili percorsi attuativi della riforma "Brunetta"

di Marco Meneguzzo¹

Sommario: 1. Riforma del lavoro pubblico, federalismo fiscale, riforma della finanza e contabilità pubblica; 2. Le sfide dell'implementazione; sistemi di P.A. regionali, competenze diversificate, capitalizzazione delle esperienze.

1. *Riforma del lavoro pubblico, federalismo fiscale, riforma della finanza e contabilità pubblica.*

Il decreto di attuazione della riforma sul lavoro pubblico e per l'efficienza e la trasparenza delle PA, recentemente approvato, così come i numerosi interventi promossi nel corso degli ultimi due anni dal Ministero della Funzione pubblica e della innovazione, hanno riportato all'attenzione dei media e della opinione pubblica i temi del cambiamento e della modernizzazione del sistema delle PA italiane.

L'impatto positivo della rinnovata centralità del cambiamento della P.A. italiana va affiancato da una riflessione sulla concreta modalità di implementazione e di effettiva realizzazione delle indicazioni e delle linee guida contenute nella legge 15 del 2009. Ed è proprio in questa prospettiva che è stato elaborato questo contributo che si propone di presentare alcune brevi considerazioni sui possibili scenari di attuazione della normativa di riforma, nel sistema delle P.A. italiane, caratterizzato dal pluralismo sociale, economico, culturale ed amministrativo. Pluralismo destinato probabilmente ad accentuarsi nei prossimi anni, a fronte del decentramento istituzionale e del federalismo fiscale.

La rilevanza della implementazione delle politiche pubbliche è peraltro ben confermata dagli esiti registrati negli ultimi venti anni dai processi di riforma del sistema della PA italiane.

Tali processi, come è ben noto, possono essere distinti in *processi orizzontali*, aventi cioè impatto sui diversi sottosistemi in cui si articola la Pubblica

¹ Professore ordinario di Economia aziende ed amministrazioni pubbliche presso la Facoltà di Economia dell'Università Roma Tor Vergata.

Amministrazione, e *processi verticali*, destinati ad introdurre significative modifiche negli assetti istituzionali e nelle modalità di funzionamento di singoli "comparti".

Tra le riforme di tipo orizzontale introdotte e condotte in passato, con contenuti che si ripresentano nei recenti provvedimenti legislativi, vanno ricordate le riforme sul pubblico impiego, a partire dal d.lgs. n. 29/1993, le leggi sui temi della trasparenza e della semplificazione delle procedure, con esempi quali la legge n. 241 del 1990, la legge n. 127 del 1997 (snellimento dell'attività amministrativa e semplificazione della "vita quotidiana" dei cittadini), la istituzione degli U.R.P. e degli sportelli unici del cittadino, le carte dei servizi.

Tra le riforme di tipo verticale vanno sicuramente menzionate le riforme in settori quali la sanità (le tre "riforme" del Servizio sanitario nazionale) e gli enti locali, a partire dalla legge n. 142 del 1990.

Rilevante è quindi l'esigenza di guardare al passato per "progettare" e costruire il futuro.

In questa logica sono necessari interventi per superare l'amnesia istituzionale ed organizzativa sulle effettive *performance* e sui risultati di processi avviati negli anni scorsi e finalizzati alla modernizzazione della P.A. della nostra penisola, prevalentemente basati sulle leggi e sull'effetto annuncio.

L'amnesia istituzionale che ha caratterizzato molti provvedimenti annunciati dai diversi Ministri della funzione pubblica, nel corso degli ultimi anni, non è solo peculiare del caso italiano ma è presente e ben documentata anche in processi di modernizzazione di altre P.A. a livello internazionale.

La scarsa attenzione ai segnali forti e deboli che arrivano dal passato recente contraddistingue di conseguenza, insieme alla logica "go and stop", molte delle politiche orientate al cambiamento istituzionale ed amministrativo, adottate negli ultimi anni da parte dei governi con diverso orientamento politico, che si sono succeduti nel nostro paese.

Oltre all'amnesia istituzionale va subito aperta una breve parentesi su un altro importante aspetto, trascurato forse nei commenti dei media ma richiamato nei principi e nelle linee guida della riforma e ben conosciuto dagli addetti ai lavori.

Si tratta del tema della internazionalizzazione o meglio della europeizzazione della riforma; a questo proposito si ricordano:

a. le indicazioni (comma 1 dell'art. 3, della legge n. 15) sulla semplificazione della disciplina della mobilità nazionale ed internazionale dei dirigenti" e (comma 1, lettera g), dell'art. 6) sulla "subordinazione del conferimento dell'incarico dirigenziale generale al compimento di un periodo di formazione di almeno sei mesi presso altre PA europee od istituzioni comunitarie ed internazionali";

b. Il richiamo alle esperienze in atto in altri paesi europei nel “valutare il merito e premiare i risultati” con l’esplicita affermazione che la riforma italiana si ispira ai modelli spagnoli e portoghesi².

Come vedremo anche il riferimento strategico e programmatico alla europeizzazione del sistema delle PA italiane riporta in primo piano il tema della centralità delle modalità di realizzazione dei contenuti della riforma e della esigenza di guardare non solo ai principi ed alla normativa di altri paesi europei ma alle concrete modalità di funzionamento delle PA.

E’ questo il caso della *Commissione per la valutazione, trasparenza ed integrità*, collocata a livello centrale, in un sistema di PA quale quello italiano, se non ancora federale, quantomeno decisamente regionalizzato, abbastanza contraddittorio a fronte delle due Agenzie operanti in Spagna (uno dei paesi ispiratori), rappresentate dalla *Agencia de evaluacio y calidad* (www.aeval.es) e l’agenzia nazionale per la valutazione della qualità delle Università (www.aneca.es), collegata ad una rete di dieci agenzie operanti nelle diverse Comunità Autonome.

Ed ancora ci sono altre due importanti variabili che spingono per dedicare maggiore attenzione ai possibili scenari di attuazione delle politiche pubbliche di modernizzazione della P.A. italiana e di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

A questo proposito va peraltro segnalato che la riflessione sugli scenari di messa in opera delle politiche pubbliche non può essere esclusivamente circoscritta ai documenti che solitamente accompagnano i provvedimenti normativi approvati nel nostro paese; tra questi documenti vanno ricordati la valutazione dell’impatto economico finanziario delle leggi o le analisi di impatto della regolazione³.

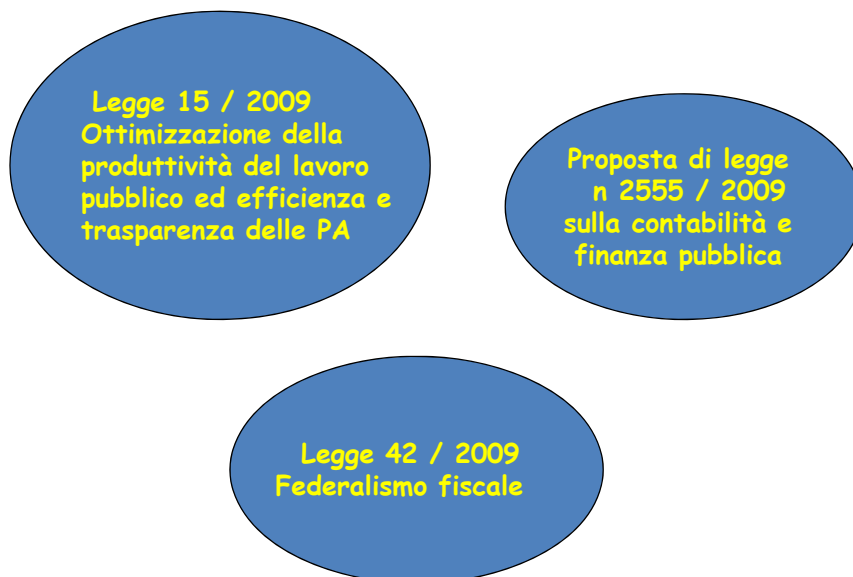
Prima variabile che giustifica particolare attenzione alle modalità di implementazione è rappresentata dalla necessità di collegare gli interventi sulla efficienza e la trasparenza della PA a due importanti provvedimenti normativi.

Questi ultimi, di cui uno approvato ed un altro in corso di approvazione, saranno destinati a giocare un impatto rilevante sul sistema della PA italiana nei prossimi anni, come illustra la successiva figura.

² Si veda a questo proposito L. HINNA, *Le logiche dietro la riforma Brunetta*, Univ. Roma Tor Vergata Fac Giurisprudenza, Optime, ottobre 2009 e F. MONTEDURO, *Dalla misurazione della performance alla gestione delle performance: le ragioni dell’istituzione del ciclo di gestione delle performance*, Univ. Roma Tor Vergata, Fac. Giurisprudenza, Optime, ottobre 2009.

³ Va citato a questo proposito che molto ottimisticamente la legge 15 stima (art. 4) quantifica come impatto finanziario della istituzione della Commissione centrale 2 milioni di € per il 2009 e 8 milioni di € per il 2010.

La legge n. 15 del 2009 dovrà infatti essere raccordata alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.



Le indicazioni contenute nella legge sul federalismo fiscale e relative alla ridefinizione delle funzioni, alle politiche fiscali che dovranno essere messe in atto a livello regionale e locale, ai criteri che verranno adottati per il trasferimento delle risorse finanziarie, primo tra tutti *i costi standard*, sono destinate a costituire fattori di spinta verso il progressivo consolidamento di sistemi di P.A. regionali, con assetti e risorse *relativamente* omogenei.

I sistemi di P.A. presenti nei diversi contesti regionali e formati dalle amministrazioni regionali e dalle loro agenzie, dalle amministrazioni locali, dalle aziende sanitarie ed ospedaliere, saranno infatti destinati a caratterizzarsi, nel nuovo quadro di riferimento delineato dalla legge sul federalismo fiscale, per una differente capacità istituzionale, gestionale ed amministrativa.

I sistemi di P.A. regionale saranno di conseguenza destinati a giocare un importante impatto sui percorsi di messa in opera delle indicazioni della legge 15 del 2009.

A conferma di questa affermazione basta semplicemente ricordare l'esperienza degli ultimi dieci anni di regionalizzazione ed aziendalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

Quest'ultimo si configura ormai *come sistema di servizi sanitari regionali*.

Altro significativo esempio delle differenti capacità istituzionali e gestionali sono le politiche adottate in alcune Regioni ed orientate a rafforzare forme di cooperazione interistituzionale, promuovere la gestione associata dei servizi insieme a modalità di aggregazione e fusione tra i Comuni di piccole dimensioni.

Secondo importante provvedimento normativo, già approvato dal Senato è la proposta di legge sulla contabilità e la finanza pubblica n. 2555.

Ben percepibili ed evidenti saranno gli impatti sulla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e sulla predisposizione dei piani e dei rapporti di performance delle indicazioni contenute nella proposta di legge.

Tra queste indicazioni vanno ricordati i contenuti del titolo 1 sui principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi contabili insieme alle misure contenute nel titolo 2 per la trasparenza e la controllabilità della spesa.

Le tendenze in atto a livello normativo, a cui occorre in prospettiva affiancare i possibili impatti del nuovo Codice delle autonomie locali, non costituiscono l'unico fattore che spinge a ridimensionare l'attenzione sui principi della legge e del decreto attuativo ed concentrarsi sulle modalità di implementazione.

La seconda motivazione è riconducibile alla necessità di adottare una pluralità di chiavi di lettura sulle linee guida e sulle "innovazioni" introdotte dalla legge 15 e dal decreto attuativo.

Questo è possibile attraverso l'integrazione di diversi approcci disciplinari, da quello giuridico, prevalente nel nostro paese, a quelli micro economico e di finanza pubblica, economico aziendale, di analisi delle politiche pubbliche, di scienza dell'amministrazione e di sociologia della organizzazione.

I diversi punti di vista possono sicuramente servire per una migliore comprensione dei processi di messa in opera di una legge a particolare complessità quale la legge n. 15 ed il collegato decreto legislativo di attuazione.

Chiari indicatori di complessità sono la stessa articolazione del D. Lgs. (74 articoli) e l'iter di attuazione, che ha preceduto l'approvazione (il testo approvato è la 34° revisione).

Questi due indicatori, che si ripresentano pari pari negli altri due provvedimenti normativi ricordati in precedenza (54 sono ad esempio gli articoli della proposta di legge sulla contabilità e finanza pubblica) risultano non facilmente comprensibili per osservatori esterni al sistema della P.A., come i cittadini, gli attori del sistema economico e sociale quali le imprese e le organizzazioni del terzo settore.

Per i diversi interlocutori presenti nel sistema economico e sociale e per gli stessi media, che pure hanno dato particolare rilievo ad alcuni contenuti della legge (si pensi alla comunicazione di temi quali il controllo dell'assenteismo o i "fannulloni")

si è ormai maturata la convinzione che le riforme della P.A. debbano essere il più possibile snelle, semplici ed immediate.

Questo si aspetta la società italiana, soprattutto nell'attuale fase congiunturale del ciclo economico e sociale, che richiede amministrazioni pubbliche capaci, agili, orientate a mettere in campo interventi rapidi e con una chiara consapevolezza dei risultati delle politiche di intervento.

Come chiave di lettura sui possibili scenari di implementazione delle indicazioni contenute nella legge n. 15 e nel D.Lgs. di attuazione si è quindi deciso di adottare un approccio economico aziendale e di *management* pubblico.

La rilevanza del management pubblico è peraltro richiamata in almeno due degli assi caratterizzanti della riforma, a partire dalla enfasi attribuita alla *valutazione delle performance*, tema centrale di riflessione dalla metà da parte dei sistemi di P.A. a livello europeo internazionale e delle istituzioni internazionali (il centro sul *management e la governance* pubblica della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – www.oecd.org⁴-) a partire dall'inizio del 2000.

Fin dalla metà degli anni 90 le P.A. di alcuni paesi avanzati e le stesse istituzioni internazionali hanno poi formulato linee guida e concrete esperienze su un altro pilone portante della riforma, ossia l'introduzione dei criteri del merito e delle logiche della premialità.

Ben consolidate a livello internazionale sono infatti a questo proposito le esperienze sulla flessibilità del salario pubblico e sull'impatto sui sistemi retributivi basati sulla logica del *pay per performance*⁵.

Nella analisi e valutazione del decreto legislativo sono state quindi effettuate alcune scelte di fondo.

In primo luogo si è deciso di introdurre, a fianco dell'approccio giuridico amministrativo, dominante negli articoli di *Amministrativamente* l'approccio economico aziendale sulle amministrazioni pubbliche.

⁴ Si veda a questo proposito O.C.S.E. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico *Measuring government activity*, aprile, 2009.

⁵ Sul tema dei sistemi retributivi collegati ai risultati si ricordano per semplicità alcune pubblicazioni dell'O.C.S.E.: *Pay Flexibility in the Public Sector*, Paris, 1993; *Private Pay for Public Work, Performance-related Pay for Public Sector Managers*, Paris, Paris 1993; *En quête de resultants. Pratiques de gestion des performances*, Paris, 1997; *La structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE*, Paris, 1999; *Développements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE*, Paris 2001; *La remuneration des agents publics liée aux performances: principales tendances dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2004.

Modelli analitici ed interpretativi sul funzionamento della P.A., basati su logiche di management pubblico, sono sempre più presenti nelle facoltà di Economia. Soprattutto il management pubblico si è ormai pienamente consolidato in Italia a livello di elaborazione concettuale e di interventi sul campo, basati sulla formazione manageriale e sulla gestione di progetti di ricerca intervento.

Alla riflessione sviluppata nelle sedi universitarie si sono poi collegati i progetti realizzati dalle società di consulenza direzionale, i programmi finalizzati lanciati, a partire dalla fine degli anni 90, dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal Formez, ed i progetti di innovazione diffusi che hanno trovato riconoscimento nelle numerose esperienze di premi alla innovazione, che hanno caratterizzato la P.A. italiana, a partire dalla prima edizione di Cento progetti⁶.

2. Le sfide dell'implementazione; sistemi di P.A. regionali, competenze diversificate, capitalizzazione delle esperienze.

Dopo aver delineato il quadro di riferimento ed approccio si sono selezionate due tra le principali sfide a cui occorrerà dare risposta all'interno dei percorsi attuativi della riforma.

Le due sfide sono rappresentate dalla:

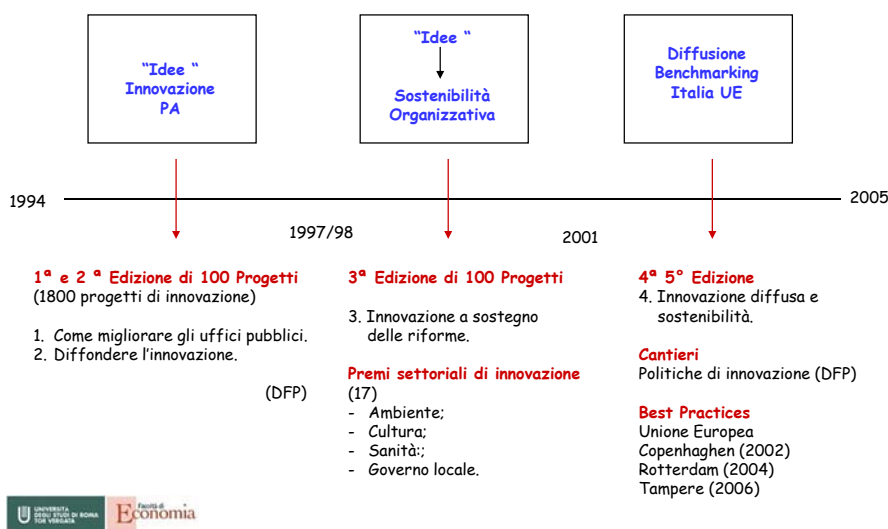
1. esigenza di una capitalizzazione delle esperienze di innovazione diffusa, in atto nella P.A. italiana a partire dalla metà degli anni novanta. In alcuni periodi le diverse esperienze ed i processi di innovazione hanno registrato interventi ex post di regia e coordinamento strategico da parte del DFP e più in generale della amministrazione centrale; è questo ad esempio il caso del programma Cantieri
2. ricerca di una coerenza tra le linee guida dei provvedimenti normativi, molto vicine al modello "ministeriale" ed ad una logica centralistica o meglio proprio delle pubbliche amministrazioni centrali ed improntate ad una logica "centralistica" con il già richiamato pluralismo amministrativo, sociale ed economico del sistema della P.A. nel nostro paese. La ricerca di maggiore coerenza va tenuta in estrema considerazione in relazione della elevata differenziazione della dirigenza pubblica,

⁶ Significativi esempi della rilevanza dell'approccio aziendale alla PA sono la ampia letteratura, i poli di competenza presenti in diverse Università (Bocconi – Milano; Siena e Pisa; Roma Tor Vergata e Roma Tre), la pubblicazione nel 1988 della rivista Azienda pubblica, che è diventata catalizzatore di contributi ed eventi. A queste dinamiche si è accompagnata la crescente presenza degli studiosi e dei dirigenti pubblici nei network di ricerca e di diffusione delle esperienze in atto a livello europeo ed internazionale (ad esempio EGPA GEAP *european group of public administration*) e la attivazione di modalità di collaborazione tra i diversi centri di ricerca, universitari e non.

su cui verrà fatto un breve accenno e la estrema eterogeneità delle persone che lavorano all'interno delle amministrazioni pubbliche;

L'esigenza di capitalizzazione delle esperienze, che costituisce risposta concreta ed immediata alla "amnesia delle riforme istituzionali" è di notevole importanza se si considerano ad esempio gli strumenti collegati al merito, dal trattamento accessorio, ai bonus annuali delle eccellenze ed al premio annuale per l'innovazione. Infatti come evidenzia la successiva figura sulle diverse iniziative (premi per l'innovazione, progetti finalizzati, programmi di modernizzazione) sviluppate a partire dalla fine degli anni 90, il sistema delle P.A. si è caratterizzato per tensione al cambiamento, interesse e capacità diffuse di innovazione. Di queste dinamiche sono testimonianza concreta le banche dati sulla qualità ed i buoni esempi; , l'orientamento alla innovazione ed alla ricerca di migliori performance è ricomparso in alcune recenti iniziative, promosse dal Ministero della Funzione pubblica come "non solo fannulloni".

PROCESSI DI INNOVAZIONE ESPERIENZA ITALIANA



Fonte: MENEGUZZO, MELE 2002 e successive rielaborazioni.

A conclusione di questo contributo si presentano alcune brevi considerazioni sul pluralismo e sull'eterogeneità nel sistema delle PA italiane, basate su evidenze empiriche, rappresentate o da dati quantitativi o dalla analisi di politiche pubbliche e di casi studio.

Si tratta è bene precisare, di alcuni primi spunti per il dibattito e la riflessione che richiederanno ulteriori approfondimenti; in particolare i successivi commenti saranno concentrati sulla sfida di ricerca di coerenza tra visione “ centralistica” e molto vicina alle prassi ed alle logiche di funzionamento proprie della amministrazione centrale (i Ministeri), che caratterizza la legge di riforma, nonostante alcune dichiarazioni di principio, con il forte decentramento istituzionale ed il progressivo consolidamento dei sistemi di amministrazione pubblica a livello regionale.

L’esigenza di armonizzare linee guida ed indirizzi normativi con il pluralismo amministrativo, sociale ed economico del sistema delle P.A. italiane sono piu’ che giustificate da dinamiche tutt’altro che nuove e ben conosciute da utenti e cittadini, dai decisori politici, dai media e mezzi di comunicazione..

Tra queste citiamo per semplicità il “dualismo amministrativo Nord Sud” , la qualità della società civile e l’impatto che questa produce sul rendimento istituzionale e sui risultati delle stesse P.A., la presenza di sistemi amministrativi nelle “tre Italie” o nelle “cento città” contraddistinti da diverse capacità di formulazione e soprattutto di gestione ed attuazione delle politiche di intervento pubblico e di offerta dei servizi pubblici.

Dinamiche appunto tutt’altro che nuove che hanno generato difficoltà e problemi non ancora risolti in modo soddisfacente.

Testimonianze evidenti sono recenti vicende quali i piani di rientro nel settore sanitario in alcune Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria), i Comuni in dissesto ed in crisi finanziaria, i ritardi, registrati in molte aree territoriali, nella attuazione di politiche di intervento in settori quali le politiche attive per il lavoro, la creazione di imprese, l’integrazione sociosanitaria, la tutela e la protezione dell’ ambiente .

E sempre a questo proposito basta citare a questo proposito la emigrazione sanitaria di pazienti delle regioni del Mezzogiorno verso le regioni del Centro nord, fenomeno di particolare rilievo e che non trova ancora una inversione di tendenza, nonostante significativi investimenti, in dotazione di personale ed infrastrutture nei servizi sanitari regionali delle regioni meridionali.

Il dualismo o meglio il pluralismo amministrativo ed istituzionale della PA italiana è destinato sicuramente ad influenzare e condizionare gli scenari attuativi della legge 15 del 2009.

Come già ricordato la riforma risulta caratterizzata da una visione di fondo, basata sulla centralità del ruolo previsto ed affidato alla *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità*, istituita a livello centrale, Commissione a cui viene attribuita la formulazione di linee guida per i modelli di valutazione e di

accreditamento degli organismi indipendenti di valutazione, da attivare a livello di singola amministrazione pubblica.

Si pongono alcuni interrogativi di fondo sulla efficacia di una commissione centrale, a cui si dovrebbero collegare una pluralità di organismi indipendenti, in un sistema quale il sistema della P.A. italiana che si caratterizza sempre più in senso "federale" ed esce da un deciso consolidamento, negli ultimi venti anni, dei sistemi di P.A. regionali.

Reale e concreto è il rischio di sovraccarico d'aspettative, attribuzioni e compiti della commissione stessa in termini di coordinamento strategico, di capacità di governo e di *governance* di amministrazioni pubbliche, aziende ed agenzie, operanti in settori di intervento molto diversificati.

Qualche dato empirico in merito⁷; la commissione centrale dovrà predisporre linee guida per 10.418 unità istituzionali, operanti nel sistema della P.A., aumentate peraltro tra il 2001 ed il 2006 di ben 686 unità. Concretamente la diversificazione sta quindi aumentando.

Non solo le indicazioni sulla valutazione delle performance individuali dovranno riguardare, sempre utilizzando le informazioni fornite dall'ISTAT circa 3.615.697 dipendenti pubblici.

Tra questi solo una parte è riconducibile a ruoli amministrativi e burocratici in senso stretto; ad esempio nei Ministeri circa 250.000 secondo l'ISTAT a fronte degli altri 1.350.000 circa che fanno riferimento a profili tecnici e professionali operanti in settori quali scuola, università, ricerca scientifica, sicurezza, difesa, tutela e protezione dell'ambiente e del territorio, relazioni internazionali ed assistenza tecnica allo sviluppo.

Per i ruoli amministrativi e burocratici è "relativamente" semplice la individuazione e la successiva misurazione delle performance individuali; è necessario evitare i rischi di iper semplificazione (in alcuni casi di banalizzazione), basati sulla riproposizione di esperienze ormai "antiche" come il FEPA di fine anni 80 e la conseguente mitizzazione di indicatori fondati sul numero di pratiche, atti e procedure per dipendente.

Sicuramente più complessa e non risolvibile con decreti attuativi la misurazione e la valutazione delle performance individuali se si considerano i 667.000 dipendenti del servizio sanitario nazionale, con numeri quali circa 100.000 medici e più di 300.000

⁷ In queste pagine si riprendono i dati contenuti nel libro di M.T. D'AUTILIA, R. RUFFINI e N. ZAMARO, // *lavoro pubblico tra cambiamento ed organizzazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2009, in cui vengono riportati i principali risultati di ricerche sul funzionamento e l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, promosse e finanziate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e svolte presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

tra tecnici ed infermieri, che peraltro sempre più lavorano all'interno di team ed équipes interdisciplinari, o se si fa riferimento ai 418.000 dipendenti dei Comuni ad elevata differenziazione di competenze, abilità e capacità.

Alla rilevante eterogeneità del personale operante nelle amministrazioni pubbliche, si accompagnano altri due importanti aspetti.

Il primo riguarda l'accentuata diversificazione della dirigenza pubblica.

Infatti come bene evidenziato da Reborà fin dal 1999⁸, in una fase precedente alla messa in atto del sistema di *spoil system*, e confermato da una recente ricerca della Scuola superiore della pubblica amministrazione esistono diverse tipologie di dirigenti.

Tra queste (i dati fanno riferimento a fine anni 90) vanno menzionate l'alta dirigenza fiduciaria, con funzione di gestire dirigenti e quadri intermedi, attraverso specifici sistemi di gestione (quantificata in circa 1560 persone), ai dirigenti di diretta collaborazione politica, con compiti di formulazione di strategie e politiche pubbliche (circa 350), i ruoli dirigenziali intermedi e di base, a cui è attribuita la gestione di personale, risorse e meccanismi operativi (circa 18700 persone) e che rappresentano la spina dorsale del sistema della PA italiana.

A queste tipologie si affiancano i "capi di azienda" ossia i dirigenti di aziende sanitarie ed ospedaliere, di agenzie centrali (ad esempio le agenzie fiscali), regionali (le ARPA) e locali, gli istituti scolastici con funzioni di governo complessivo della amministrazione pubblica a cui sono preposti, di assunzione di decisioni strategiche e di avvio e consolidamento di processi di sviluppo ed apprendimento; in questa tipologia venivano ricondotti circa 10415 dirigenti.

Infine il mosaico della dirigenza pubblica viene completato dalla presenza dei dirigenti professionisti e *professionals*, con ruolo di direzione e gestione di altri professionisti, spesso attraverso la leadership professionale; in questa categoria possono essere inseriti circa 9000 dirigenti professionisti (ad esempio le istituzioni di ricerca, riconducibili al sistema del CNR) ed i dirigenti *professionals* del Servizio sanitario nazionale, quantificati dieci anni fa in circa 120500 top manager pubblici.

Infine la terza considerazione riguarda la esigenza di prevedere percorsi differenziati sui sistemi di misurazione e valutazione delle performance e sul merito e premi

⁸ Si veda a questi proposito Scuola superiore della Pubblica amministrazione Cantieri Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici (2009), ricerca coordinata da R. RUFFINI, Interessanti riflessioni sono contenute in G. CAPANO, *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Cantieri, Rubbettino editore, 2003 e G. REBORÀ, R. RUFFINI, *La gestione del personale negli enti locali*, IISole XXIV Ore, 2001.

Percorsi differenziati per settori di intervento, per tipologie di amministrazioni pubbliche e per sistemi di PA operanti a livello regionale.

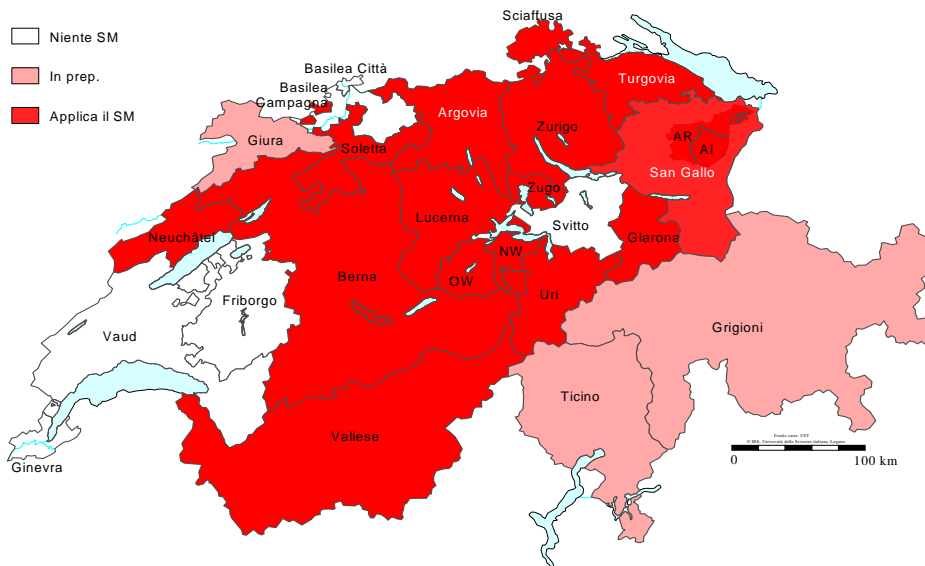
Sulla differenziazione per settori va sicuramente citato il settore sanitario, insieme al settore dell'istruzione e della educazione, la cui specificità viene riconosciuta dalla legge 15 del 2009, che rinvia a successivi provvedimenti normativi, da adottare in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze e con ovviamente il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca scientifica.

Il settore sanitario pubblico è stato caratterizzato negli ultimi mesi dalla messa in atto in alcune regioni del sistema di valutazione delle performance per aziende sanitarie, ospedaliere, società della salute ed enti strumentali di area vasta proposto dalla regione Toscana e rispetto al quale si è sviluppato un intenso dibattito nelle sedi istituzionali, come la Conferenza Stato Regioni.

Sempre sui percorsi differenziati a livello di sistemi regionali di P.A. va ricordata la situazione quanto alla introduzione e la diffusione del salario di merito nei 24 Cantoni svizzeri, in cui operano circa 37.000 dipendenti a forte eterogeneità di competenze e di professionalità, da operatori amministrativi, alle forze di polizia e sicurezza, agli insegnanti agli operatori sociali.

La figura successiva evidenzia una notevole diversificazione con Cantoni con esperienze consolidate e Cantoni con iniziative ancora allo stato embrionale.

Cantoni con Salario al Merito (2007)



Fonte: K. ZANOLINI - MECOP Università della Svizzera italiana 2008.

Pur pienamente consapevoli che il richiamo ad altre esperienze di P.A. a livello europeo va effettuato con estrema cautela, si ritiene importante chiudere le riflessioni sugli scenari attuativi della riforma con una riflessione sulla esigenza di valorizzare e tenere conto delle specificità e dei pluralismi della P.A. italiana, evitando fughe in avanti od una forzata uniformità.