

# Public

# Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



**SPECIAL FOCUS:**

**I manager pubblici fra  
amministrazione e governo  
delle decisioni: spoil system,  
organizzazione, processi  
e società civile**

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



---

**Rivista edita da Studiare Sviluppo S.r.l.**



Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Giuliano Bianchi di Castelbianco**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno**

Direzione e redazione: **Studiare Sviluppo S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: [redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it)

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **[www.rivistaitalianadipublicmanagement.it](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it)**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Immagine di copertina a cura di: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

---

Volume 3 – Numero 1 | 2020

*Disclaimer e copyright:*

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito [www.rivistaitalianadipublicmanagement.it](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it) sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma, senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo di posta elettronica: [redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it)*

*Finito di stampare nel mese di giugno 2020*

# Argomenti

---

Volume 3 – Numero 1 | 2020

## 9 Editoriale

**I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni**

*Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus*

## Special Focus

---

**I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile**

**17 I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma**

*Elio Borgonovi*

*Università Bocconi*

**41 Enrico Mattei  
una figura di manager pubblico**

*Alessandro Aresu*

*Scuola di Politiche*

**64 Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive**

*Sauro Angeletti*

*Presidenza del Consiglio dei ministri*

**92 La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoil system italiano**

*Simone Neri*

*Università LUISS Guido Carli*

## Dialoghi

---

**121 Sostenibilità sociale e umanizzazione nei processi decisionali. I GIS come strumento di supporto**

*Serena Romito*

*Vincitrice del bando di concorso promosso da ALTIS*

*– Alta Scuola impresa e società – dell'Università*

*Cattolica del Sacro Cuore*

**137 La metodologia di project management PM<sup>2</sup>, dalla Commissione europea all'Istituto nazionale di statistica**

*Elisabetta de Santis*

*Istat*

## Close Up

---

**166** *Call for papers Special Focus Vol. 3 n. 2*

**168** *Anticipazione Call for papers Special Focus Vol. 4 n. 1*

# Team Editoriale

---

## Coordinamento scientifico ed editoriale

---

**Luigi Fiorentino**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Elisa Pintus**

*Università della Valle d'Aosta*

## Comitato Tecnico Scientifico

---

**Giovanni Azzone**

*Politecnico di Milano*

**Giulio Napolitano**

*Università degli Studi di Roma Tre*

**Stefano Battini**

*Università degli Studi della Toscana*

**Luigi Nicolais**

*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

**Patrizio Bianchi**

*Università degli Studi di Ferrara*

**Angelo Maria Petroni**

*Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

**Elio Borgonovi**

*Università Bocconi*

**Matteo Piantedosi**

*Ministero dell'Interno*

**Marco Buti**

*Commissione Europea*

**Andrea Piccaluga**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Domenico Carrieri**

*Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

**Giuseppe Pisauro**

*Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

**Maria Chiara Carrozza**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Francesco Profumo**

*ACRI*

**Gilberto Corbellini**

*Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)*

**Gianfranco Rebora**

*Università Carlo Cattaneo – LIUC*

**Alberto Felice De Toni**

*Università degli Studi di Udine*

**Andrea Simoncini**

*Università di Firenze*

**Luca Di Donna**

*Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

**Giovanni Valotti**

*Università Bocconi*

**Marco Magnani**

*Harvard Kennedy School of Government  
e Università LUISS Guido Carli*

**Roberto Viola**

*Commissione Europea*

**Bernardo Giorgio Mattarella**

*Università LUISS Guido Carli*

**Luciano Violante**

*Fondazione Leonardo*

## Comitato degli Esperti

---

**Roberta Angelini**

*Autorità garante della concorrenza e del mercato*

**Attilio Auricchio**

*Comune di Napoli*

**Candeloro Bellantoni**

*Università di Catania*

**Michele Bertola**

*Comune di Bergamo*

**Mauro Bonaretti**

*Corte dei Conti*

**Sabrina Bono**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Roberto Botta**

*Comune di Roma*

**Francesca Gagliarducci**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Renato Loiero**

*Senato della Repubblica*

**Fulvio Moirano**

*Policlinico Sant'Orsola di Bologna*

**Pia Marconi**

*Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)*

**Veronica Nicotra**

*Associazione dei Comuni Italiani*

**Michele Petrelli**

*Regione Piemonte*

**Elena Rebora**

*Azienda USL di Modena*

**Raffaele Tangorra**

*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**Alessandro Tonetti**

*Cassa Depositi e Prestiti*

## Comitato Editoriale

---

**Michela Arnaboldi**

*Politecnico di Milano*

**Alessandra De Marco**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Marcella Gargano**

*Ministero dell'Università e della Ricerca*

**Alberto Di Minin**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Silvia Ivaldi**

*Università Cattolica del Sacro Cuore*

**Elena Zuffada**

*Università Cattolica del Sacro Cuore*

# Editoriale

*di Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus, Editors*

## I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni

**S**criviamo in un momento storico, politico e sociale segnato in modo straordinario da un evento che viene considerato uno spartiacque anche per il governo delle istituzioni pubbliche.

La pandemia scatenatasi a causa del Covid-19, difatti, oltre a modificare sostanzialmente i comportamenti delle persone – forse per sempre – e le loro interazioni sociali, ha creato in tutto il mondo le condizioni per azioni di politica pubblica da parte dei decisori che possono diventare punti di intersezione virtuosa con i comportamenti di tutti gli attori coinvolti. Il perimetro che verrà disegnato per integrare la capacità di intercettare i nuovi bisogni di servizi pubblici, le decisioni di politica pubblica e i comportamenti degli attori nell'ambiente interno ed esterno alle

istituzioni pubbliche sarà il nuovo paradigma del management pubblico.

Gli studiosi nelle differenti discipline, certamente ispirati da una situazione inattesa, stanno fin d'ora producendo ricerche, riflessioni e dibattiti che potranno essere valore fondante necessario a modificare lo stato dell'arte. La multidisciplinarietà come approccio all'analisi del contesto e alla proposizione di nuovi modelli, nuove soluzioni, nuove strategie d'azione, sarà il tratto distintivo.

Come educatori, ricercatori, attori sociali ed economici non si può non riflettere su quanto accaduto in questi mesi, sugli effetti scaturiti e, soprattutto, sulle prospettive future.

È necessario avanzare senza indugio, si ha sentore di una urgenza imprescindibile

che tenga conto di quanto l'esperienza di questi mesi ha prodotto nella società nel suo complesso.

Al fine di coagulare contributi sulle visioni del mondo che l'esperienza della pandemia ha ispirato e prodotto, e che diventeranno via via più robuste, si è disegnata la Call for paper per il prossimo numero della rivista intitolandola "Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management" [www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/specialfocus](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/specialfocus) essa sarà occasione privilegiata per condividere esperienze e proposte di modelli e strumenti di management considerati coerenti all'esperienza vissuta e ancora in essere.

Per quanto concerne, invece, questo numero – il primo del terzo volume della Rivista Italiana di Public Management – nella sezione Special Focus si affronta un tema paradigmatico e caratterizzante per l'intero progetto editoriale: il ruolo degli attori manageriali nelle istituzioni pubbliche.

Il titolo "I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile" è di per sé emblematico di un'accelerazione invocata al fine di determinare – con processi decisionali indifferibili – una sorta di road map che investirà le scelte interpretative sull'approccio di management declinato sugli attori coinvolti.

La prospettiva osservata, questa volta, "mette al centro" le persone quali attori cruciali nella interpretazione delle scelte

pubbliche. Ciò che ineluttabilmente cambia è il ruolo delle istituzioni pubbliche e la relazione fra le istituzioni pubbliche e il complesso sistema degli attori sociali. Il cambio di paradigma, in definitiva, non è più in discussione, perché le istituzioni pubbliche hanno superato – nel secolo ventesimo – una molteplicità di modelli che si sono radicati, nello scorrere dei decenni, con più o meno forza, in moltissimi paesi quali quello: burocratico weberiano, di approccio scientifico – tayloristico – all'organizzazione del lavoro, di definizione delle "regole di ingaggio" nella relazione fra decisori politici – responsabili delle scelte – e macchina amministrativa – responsabile dell'attuazione delle scelte, di valutazione circa la produzione diretta o l'erogazione dei servizi pubblici finali e, da ultimo, di inserimento di approcci di tipo privatistico nella gestione delle istituzioni pubbliche – il New Public Management –, sino ad arrivare ad oggi alla condivisione sempre più ampia fra studiosi del consolidarsi di un nuovo paradigma.

Difatti, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, nel solco del dibattito sul New Public Management, si è sviluppata una linea di pensiero articolata su un nuovo approccio all'interpretazione dell'agire delle istituzioni pubbliche e su un nuovo modello di management per la gestione delle istituzioni pubbliche con una pluralità di studiosi e differenti nuances interpretative (Hughes)<sup>1</sup>: managerialismo (Pollitt), new public management (Hood), market-based public administration (Lan e Rosenbloom), post-bureaucratic paradigm

1. Cfr. Hughes, O. E., (2012). *Public management and administration : an introduction*. Palgrave: Macmillan.

(Barzelay), entrepreneurial government (Osborne e Gaebler)<sup>2</sup>.

La molteplicità degli studiosi che hanno dedicato attenzione al paradigma e la fecondità degli studi è significativa della sua diffusione e della sua evoluzione verso quello che oggi è definito l'approccio di Public management<sup>3</sup>. Il tratto distintivo di molti di tali modelli esplicativi è stato quello di attingere alla reinterpretazione di riforme in senso manageriale, anche profonde, intervenute o, al contrario, di aver ispirato e guidato le riforme delle istituzioni pubbliche nei diversi paesi.

I primi due decenni del secolo ventunesimo sono stati necessari per adoperarsi – con varie modalità – a consolidare le teorie di Public management considerate più ampie e articolate, addirittura includenti, le teorie sull'amministrazione.

Oggi è necessaria una riflessione sul ruolo dei manager perché trenta anni di “preminenza” inizialmente timida poi sempre più decisa e via via consolidata delle teorie di public management non hanno, purtroppo,

po, portato a reali cambiamenti nell'operare concreto delle istituzioni pubbliche e dei loro attori privilegiati, i manager, quelli che dovrebbero essere le leve del cambiamento.

Non è questa la sede per una articolata disamina sulle ragioni che hanno impedito il maturare e il consolidarsi dei modelli di public management ma anche l'esperienza drammatica derivante dalla pandemia Covid-19 deve essere colta come opportunità per un cambio di marcia e per affermare l'importanza del ruolo strategico del settore pubblico.<sup>4</sup>

Il management e i manager pubblici hanno un ruolo decisivo e possono, oggi, anche alla luce degli attuali accadimenti, interpretare tale ruolo se hanno la capacità di essere visionari, di essere responsabili, di gestire persone e di organizzare processi in un articolato sistema che coniuga tali variabili. Essere visionari significa avere capacità predittive e coniugare la resilienza, tipica delle istituzioni pubbliche, con la capacità di anticipare il futuro.

- 
2. Cfr. i modelli paradigmatici degli autori citati. Barzelay, M., (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69, 1, pp. 3–19. Lan, Z., and Rosenbloom, D. H. (1992). Editorial, *Public Administration Review*, 52, 6. Pollitt, C., (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*. Second Edition, Oxford: Basil Blackwell. Osborne, D., and Gaebler, T., (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
  3. Sull'evoluzione ad oggi dei differenti approcci e sulle sue interpretazioni anche in chiave multidisciplinare cfr. con i contributi contenuti nel primo numero della Rivista Italiana di Public Management, dedicato ad una sua rilettura critica in virtù degli apporti dei componenti il Comitato scientifico. Tali contributi sono emblematici del “cambio di paradigma” oramai maturato fra gli studiosi in Italia e del convincimento di un necessario “cambio di passo” dei comportamenti degli attori politici e manageriali nelle istituzioni pubbliche. [www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/01-2018/](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/01-2018/)
  4. J. Stiglitz, *Il mondo che verrà. Come lavoreremo, staremo insieme, vivremo?* Intervista al premio Nobel sul futuro più che prossimo, di G. Carofiglio cfr. Robinson, *La Repubblica*, 1/5/2020.

Essere responsabili vuol dire intrepredare un ruolo di governo delle decisioni ispirato ai valori fondanti le istituzioni pubbliche, alla loro missione, alla necessaria apertura delle istituzioni stesse all'ambiente esterno. Gestire persone comporta il considerare la persona umana come centro dell'azione pubblica, anche superando i paradigmi della produttività fine a sé stessa, trovando l'equilibrio necessario fra il contributo dei dipendenti, il benessere complessivo e le motivazioni individuali e collettive.

Organizzare processi esprime la capacità di governare il tempo e, attraverso questa variabile preziosa, condurre l'azienda pubblica verso un equilibrio fra risorse a disposizione e risultati che si intendono ottenere.

Tali variabili richiedono una capacità di lettura dei fenomeni dell'ambiente esterno alle istituzioni e di valorizzazione della funzione di "ascolto" dei portatori d'interesse da parte dei manager pubblici

In questo numero di RIPM l'articolazione dei contributi considera l'una o l'altra delle due variabili o entrambe come tratti distintivi dell'azione dei manager pubblici.

Nello Special Focus di questo numero, dal titolo "I manager pubblici fra amministrazione e governo delle decisioni: spoil system, organizzazione, processi e società civile", si è proposto di far convergere i contributi degli studiosi su un tema che, almeno in apparenza, appare più affrontabile con chiavi di lettura economico-aziendali. In realtà, anche questa volta, la sfida di RIPM è quella di indirizzare gli studiosi ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto,

una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni che sotto il profilo dello sviluppo delle teorie.

Fra i temi cruciali per interpretare un ruolo di management, di seguito, viene inserita una panoramica esemplificativa ma non esaustiva: il ricambio generazionale nelle istituzioni pubbliche e le figure manageriali, il potenziale vuoto di competenze e di capacità necessarie a gestire le istituzioni pubbliche, i disegni istituzionali e organizzativi più coerenti al ricambio generazionale, la relazione biunivoca fra decisori politici, manager e specialisti nella attuazione delle scelte, il rapporto dei manager pubblici con i portatori d'interesse, le strategie che le aziende pubbliche possono definire per inserire nel mercato del lavoro pubblico persone con competenze-abilità-conoscenze in grado di aggredire le criticità del futuro, i mercati del lavoro interni alle aziende pubbliche – regolazione giuridica e istituzionale, il sistema delle reti di amministrazioni e i percorsi di entrata e uscita dalle singole istituzioni, la leva motivazione e il turnover del management pubblico, gli spazi per strumenti premianti istituzionali, manageriali, economici e sociali per "catturare" le giovani generazioni nel management pubblico, l'obiettivo dell'azione di tipo lifelong learning e la compatibilità economico-finanziaria, quali condizioni giuridiche, economiche e sociali possono consentire che manager e specialisti alla fine della loro carriera possano ancora creare valore e patrimonializzare per il bene comune la loro esperienza vissuta all'interno delle amministrazioni pubbliche, lo spoil system e il ciclo di vita delle politiche del personale come relazione

fra politica e amministrazione – quadro giuridico, economico e di management –, come creare equilibrio fra dirigenti pubblici e privati con lo *spoils system*.

Nel contributo di apertura della sezione tematica della rivista, dal titolo “I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma”, Borgonovi propone un’analisi della figura di manager pubblico in una prospettiva interdisciplinare. Il contributo muove dalla constatazione che il cambiamento d’epoca che stiamo attraversando genera una profonda discontinuità capace di mettere in crisi sia il modello burocratico sia quello di *New Public Management*. Dopo aver analizzato l’evoluzione del modello pubblico, si propone una riflessione su come reinventare il ruolo attuale delle amministrazioni e i conseguenti riflessi sulle funzioni del management pubblico, a cui oggi dovrebbe essere affidato il compito di reinterpretare i fini istituzionali. Nel testo si prospetta un’amministrazione pubblica non più solo garante della legalità e dell’efficienza dei servizi ma anche soggetto attivo capace di contribuire ad ampliare i propri spazi di azione, attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione della società sull’interesse pubblico e sul bene comune.

Il secondo contributo della sezione *Special Focus* è dedicato ad una figura che ha segnato il Paese: Enrico Mattei. Ancora oggi, a quasi sessant’anni dalla sua morte, il personaggio Mattei nella storia dell’Italia del secondo dopoguerra può essere osservato come una lezione di management pubblico. Questa prospettiva, che peraltro rinforza la missione della rivista di valorizzare approcci multipli alla

gestione della cosa pubblica, è originale perché le caratteristiche messe in risalto dall’autore e che andrebbero attualizzate sono: il fattore umano, che risiede, in particolare, nella capacità di Mattei di mettere insieme una squadra di manager e di tecnici; il rapporto tra la politica e l’economia, nell’intreccio del sistema dell’economia mista ma anche della vita personale di Mattei; la politica energetica come politica estera, con la costruzione di una vasta ambizione per il gruppo da lui diretto; il rilievo della formazione e della cultura nei processi organizzativi e nella dimensione pubblica e, soprattutto, la capacità di avere una visione caratteristica imprescindibile per dirigere un’azienda.

Il terzo contributo offre un’analisi su una delle leve a disposizione del management affinché una determinata azienda possa creare equilibrio fra costruzione degli obiettivi, governo delle risorse, costruzione dei processi produttivi, valorizzazione di output e outcome, ovvero la gestione del personale. Negli ultimi anni, e ancor più oggi, lo *smart working* è diventato uno strumento centrale per la gestione delle risorse umane. Nel contributo “Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive” si propone una disamina delle modalità attuative di tale modello nel sistema pubblico italiano, analizzando anche le interazioni tra questa modalità di lavoro e il sistema di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche. L’articolo, quindi, propone una riflessione di carattere preliminare su problemi e prospettive della misurazione del lavoro agile quale fattore abilitante di nuovi sistemi di performance management.

La sezione speciale si chiude con un contributo che affronta un tema sempre sfidante per la rivista come quello del rapporto tra politica e amministrazione. Il testo dal titolo “La politica dell’amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano”, partendo dall’analisi delle norme costituzionali, analizza il rapporto tra politica e amministrazione, in particolare a seguito delle riforme che negli ultimi venti anni hanno interessato il pubblico impiego. Il contributo prova a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale sia su quello strutturale, dell’attuale quadro normativo, prospettando anche alcune proposte per una rimodulazione dei compiti tra la classe politica e quella amministrativa.

La sezione Dialoghi, si apre con un testo dal titolo “Sostenibilità sociale e umanizzazione nei processi decisionali. I GIS come strumento di supporto”. L’articolo offre un’analisi sulla gestione di uno specifico settore del sistema pubblico: l’edilizia popolare. In particolare, vengono analizzati sia profili manageriali e gestionali del modello attuale, sia aspetti di natura più sociologica ed antropologica, valutando quanto – poco, secondo l’autrice – incida la componente sociale nelle scelte. Dunque, il contributo si sofferma sull’elemento umano, inteso come declinazione intelligente del concetto di sostenibilità economica e

sociale, quale possibile leva di rinnovamento del settore, che avverte una sempre più forte necessità di avere uno strumento che indirizzi le scelte non solo valutando i fattori fisici degli immobili ma anche quelli sociali, per loro natura meno quantificabili ma ugualmente determinanti per il benessere abitativo.

L’ultimo contributo del volume, dal titolo “La metodologia di project management PM2, dalla Commissione europea all’Istituto nazionale di statistica” descrive l’esperienza dell’Istat nella realizzazione di strumenti di project management per l’Istituto, a partire dagli strumenti messi a disposizione attraverso l’iniziativa Open-PM, lanciata nel novembre 2016 dall’Unione Europea, per diffondere un modello aperto e collaborativo finalizzato a garantire l’accesso alla metodologia di project management PM2 e la sua diffusione negli stati membri. L’obiettivo del progetto analizzato nel testo, sperimentato dall’Istat, è stato quello di definirne un modello proprio dell’Istituto, a partire dalla stesura di un manuale che guidi la gestione dei progetti. Il manuale contiene un glossario, specifici template, definizioni dei ruoli coinvolti e delle loro responsabilità, tenendo conto dei vincoli esistenti: struttura organizzativa, regolamenti interni e sistemi informativi specifici.

---

# Special Focus

---

**I manager pubblici  
fra amministrazione  
e governo delle decisioni:  
spoil system, organizzazione,  
processi e società civile**

---

# I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma

Elio Borgonovi\*

## Abstract

*L'articolo ha l'obiettivo di proporre ai lettori stimoli per lo sviluppo di una nuova figura di manager pubblico in una prospettiva interdisciplinare. Parte dalla considerazione secondo cui oggi ci si trova in una fase di cambiamento d'epoca. Ciò genera una discontinuità che mette in crisi sia il modello burocratico sia il modello di New Public Management. Sono poi richiamate le caratteristiche dell'azienda intesa come dimensione economica di istituti economico-sociali: distinzioni tra fini e mezzi, autonomia, unitarietà, coordinamento e durabilità nel tempo. Caratteristiche che impongono di superare l'approccio settoriale collegato al consenso politico. Le nuove tecnologie e la cultura della società digitale mette in crisi la tradizionale separazione tra livello decisionale della politica e dell'amministrazione nei rapporti con i cittadini, le imprese, le istituzioni non profit e gli altri soggetti nei quali è organizzata la società. Nella parte finale si analizza l'evoluzione del ruolo delle amministrazioni pubbliche e i riflessi sulle funzioni del management pubblico che può essere valorizzata in relazione al recupero della capacità di reinterpretare i fini istituzionali. Non più o non solo garantire un contesto di legalità e di efficienza dei servizi ma contributo ad ampliare gli spazi di azione, il coinvolgimento e la responsabilizzazione della società sull'interesse pubblico e bene comune.*

**Keywords:** modello burocratico, new public management, azienda pubblica, management pubblico e società.

---

\* Università Bocconi

## 1. Politica, amministrazione e management pubblico

**C**on l'affermazione dello stato moderno nato dalla Rivoluzione Francese, il XX secolo è stato caratterizzato dalla distinzione tra scelte politiche e amministrazione e dalla teoria della burocrazia. Il livello della politica riguarda le scelte tramite cui i rappresentanti delle comunità locali, regionali, nazionali e, più recentemente sovranazionali come nel caso dell'UE, definiscono le priorità di intervento e l'allocatione delle risorse acquisite tramite la tassazione. L'amministrazione intesa come attività funzionale e strumentale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi politici, è stata formalizzata da Max Weber sulla base dei principi di indipendenza, imparzialità, neutralità e professionalità. Questo modello ha consentito di gestire con equilibrio l'evoluzione:

- da una società nella quale l'intervento pubblico era limitato a poche ed essenziali funzioni sinteticamente la legislazione e l'amministrazione della giustizia, la difesa e l'ordine pubblico, l'emissione e il controllo della moneta;
- ad un intervento pubblico progressivamente più esteso secondo il modello del welfare state;
- a funzioni di tipo imprenditoriale quale la gestione dei servizi pubblici (locali e nazionali);
- alla gestione di imprese industriali e di servizi in crisi o qualificanti per lo sviluppo economico e sociale.

Entrando nel merito della funzione politica si può sottolineare che essa ha per oggetto:

- La rappresentanza delle comunità di riferimento secondo i diversi sistemi elettorali;
- L'interpretazione di ideali, bisogni, interessi, aspettative delle stesse comunità;
- La gestione dei beni comuni, quella che viene definita in generale *Res publica*, tra cui la tutela e l'uso del territorio, la realizzazione e l'utilizzo delle infrastrutture materiali e immateriali, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale;
- Intrattenere e gestire rapporti con altre comunità, come le relazioni internazionali tra gli stati e le relazioni tra regioni ed enti locali.

L'amministrazione pubblica si caratterizza per elementi di complessità e multidisciplinarietà in quanto i fini di interesse pubblico sono per loro natura multidimensionali e riguardano interessi di gruppi sempre più eterogenei della popolazione. Oltre agli aspetti tecnico-operativi (ad esempio emissione di documenti dell'anagrafe e stato civile, servizi

sociali e assistenziali, polizia urbana e controllo del traffico, controllo ambientale, gestione delle ambasciate e dei consolati e migliaia di altre attività) ed economici (come la gestione delle entrate e spesa pubblica), l'attività amministrativa deve tener conto di norme e procedure formali finalizzate a mantenere un equilibrio tra diritti e doveri dei soggetti privati nei confronti dell'amministrazione stessa, dei comportamenti sociali e delle dinamiche elettorali. Anche i soggetti privati devono operare nel rispetto della legalità che riguarda i rapporti esterni, ma l'attività interna si svolge in piena autonomia e discrezionalità senza vincoli formali. Al contrario, l'amministrazione pubblica è regolata non solo con riferimento ai rapporti esterni, ma con riferimento alle modalità di svolgimento delle operazioni e dei processi, ad esempio decisioni assunte con atti formali, pubblicità degli atti, appalti secondo procedure trasparenti, operatività delle decisioni condizionata da ricorsi di soggetti privati che ritengono lesi i propri diritti, ecc.

Nonostante i principi di neutralità e indipendenza dal potere politico, l'amministrazione pubblica è inevitabilmente condizionata dai tempi e dai modi con cui si attua il confronto sociale e si determina il consenso elettorale. Il cambiamento delle maggioranze e dei governi a seguito del confronto politico-istituzionale, determina modificazioni più o meno radicali degli indirizzi e degli obiettivi, e possono bloccare o accelerare programmi delle amministrazioni. Le scelte politiche e le scelte amministrative rispondono a differenti principi che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- Scelte politiche: rappresentatività delle comunità di riferimento, responsabilità nei confronti degli elettori, funzionali al consenso, assunte da soggetti che appartengono a partiti/movimenti che si ispirano a ideali o ideologie, affrontano problemi di priorità, valutate in base alla coerenza con gli ideali/ideologie dei partiti/movimenti;
- Scelte amministrative: si basano su una professionalità specifica, fanno riferimento alle leggi e alle norme (legittimità dell'azione amministrativa), devono essere guidate da autonomia nella scelta degli strumenti per ottenere gli obiettivi, devono essere neutrali rispetto agli indirizzi politici, devono essere imparziali nei confronti dei soggetti cui si rivolgono, devono essere indipendenti da condizionamenti da parte di partiti/movimenti politici.

Data la sua multidimensionalità, la buona amministrazione è il risultato delle conoscenze sviluppate da molte discipline. Una di queste è l'economia aziendale che consiste nella ricerca delle migliori relazioni tra fattori produttivi, processi di produzione e cessione di servizi pubblici, risposte ai bisogni definiti di pubblico e pubblica utilità dai decisori politici. L'economia aziendale rappresenta quindi uno specifico paradigma di analisi e interpretazione dell'amministrazione pubblica, una specie di filtro che coglie la dimensione economica articolata nei criteri di efficienza (relazione tra fattori produttivi e servizi erogati), efficacia (relazione tra servizi e bisogni), economicità (relazione tra fattori produttivi e bisogni soddisfatti).

Efficienza, efficacia ed economicità possono essere osservate, misurate, analizzate, interpretate con riferimento sia alla dimensione quantitativa sia a quella qualitativa. Il management pubblico può essere quindi definito come il sistema delle conoscenze, capacità, competenze, attitudini, comportamenti che consentono di governare i processi economici che, interagendo con le altre dimensioni qualificanti dell'amministrazione pubblica (giuridica, tecnica/tecnologica, rappresentatività socio-politica, trasparenza), influenzano la qualità dell'amministrazione intesa come risposta ai bisogni definiti dalle scelte politiche. In questo senso la funzione manageriale ha per oggetto il governo dell'azienda pubblica e deve quindi tenere conto dei caratteri fondanti di ogni azienda.

## 2. Dalla burocrazia al management pubblico

L'amministrazione pubblica in senso moderno è stata fondata sui principi della burocrazia che si è concentrata sul funzionamento interno. Le relazioni con l'ambiente esterno erano riferite a questa sequenza:

- gli organi politici, legittimati dal processo di rappresentanza, interpretano i bisogni della comunità e li traducono in obiettivi per l'amministrazione;
- l'amministrazione è guidata dagli obiettivi e, applicando i principi di professionalità, neutralità, indipendenza, imparzialità, autonomia, identifica le modalità per raggiungere gli obiettivi;
- le relazioni dell'amministrazione con l'ambiente consistono nello svolgimento delle funzioni previste dalle leggi e dalle procedure burocratiche e nell'erogazione dei servizi pubblici o di pubblico interesse;

Quindi le relazioni pubbliche con l'ambiente consistevano essenzialmente nella fase terminale del processo decisionale. Non vi era, o era molto limitata, l'esigenza di analizzare e comprendere i bisogni e adattare la risposta in modo coerente con le caratteristiche dei bisogni. L'amministrazione pubblica era rigida rispetto all'evoluzione dei bisogni.

Con il progressivo ampliamento dell'intervento pubblico nel XX secolo, la dimensione economica dell'amministrazione è diventata via via più rilevante rispetto ad altre dimensioni. Nei paesi occidentali sono aumentati in termini quantitativi e qualitativi i bisogni cui ha inteso rispondere il modello del *welfare state*, mentre le risorse acquisite con la tassazione si sono dimostrate sempre più scarse. A metà degli anni '70 del secolo scorso questa divaricazione ha determinato due tipi di reazioni. Sul piano politico il ridimensionamento dell'intervento pubblico tramite processi di privatizzazione e liberalizzazione di servizi (come è avvenuto in UK, USA e altri paesi guidati da governi liberisti) e sul piano dell'amministrazione il tentativo di superare il modello burocratico. Quest'ultima

tendenza è stata identificata con la teoria del New Public Management (NPM) inteso come trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nell'ambito del settore privato. La qualificazione di "new" discendeva dal sistema concettuale proprio del mondo anglosassone nel quale vi era in precedenza la netta distinzione tra gestione (management) delle imprese for profit da un lato e dall'altro delle organizzazioni cosiddette non profit, a loro volta suddivise in *governmental organization* e *non governmental organization*. Il management delle imprese for profit si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione di carattere economico (efficienza, efficacia, economicità), mentre il management delle *governmental organization* si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione giuridico-legali (burocrazia), politici, sociologici e il management delle *non governmental organization* si era sviluppato privilegiando principi, criteri, sistemi di misurazione di carattere valoriale riferiti agli individui e alle relazioni sociali (tipicamente altruismo, volontariato).

L'approccio di NPM si è caratterizzato soprattutto per la messa in discussione delle relazioni dell'amministrazione pubblica con il proprio ambiente. La ricerca dell'efficienza, efficacia, economicità richiedeva infatti l'analisi e la comprensione dei bisogni e la ricerca delle migliori alternative di combinazione dei fattori produttivi. In altre parole i manager pubblici non avevano solamente la responsabilità di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilità di comprendere le caratteristiche quali-quantitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative e economiche più adeguate e soddisfacenti per i cittadini. L'amministrazione pubblica diventava in questo modo sistema "aperto" che interagisce con il proprio ambiente. Gli studi di economia aziendale applicati all'amministrazione pubblica, sviluppati nel nostro paese soprattutto a partire dagli inizi degli anni '70, non avevano bisogno della qualificazione di "new" in quanto il management pubblico era inserito nel paradigma-manifesto proposto da G. Zappa nella prolusione all'anno accademico 1926-1927 di Ca' Foscari, *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*. In essa le aziende erano definite come "ordine (aspetto, dimensione) economico di istituti socio-economici". La specializzazione e la distinzione delle attività non sono di tipo verticale, organizzazioni for profit da un lato e organizzazioni non profit dall'altro come nell'approccio anglosassone, ma sono di tipo orizzontale che distingue le finalità proprie di ogni tipo di istituto sociale (che riguardano le molte dimensioni del lavoro organizzato) e la "strumentalità" dei processi economici (dimensione dell'azienda).

Secondo questa impostazione, il management può essere inteso come funzione di governo dell'azienda verso le finalità di

- istituti pubblici territoriali e non territoriali, che perseguono finalità pubbliche o di pubblico interesse;
- imprese, che hanno finalità di produzione di ricchezza economica;

- famiglie, caratterizzate da finalità delle unità sociali di base secondo le diverse concezioni antropologiche, filosofiche, religiose, culturali presenti nella società;
- istituzioni private non profit, con finalità di soddisfacimento dei bisogni considerati rilevanti da alcuni gruppi sociali.

Poiché le quattro classi di istituti socio-economici sopra ricordate sono tra loro interdipendenti, anche il management pubblico deve tenere conto delle relazioni dell'amministrazione con il proprio ambiente, innovando rispetto al modello burocratico concentrato sulla correttezza delle procedure e dei processi interni.

Per elaborare proposte innovative per le teorie del settore pubblico è necessario partire da questo ultimo elemento, in quanto l'ambiente nel quale vivono le famiglie, le imprese, le amministrazioni pubbliche, le istituzioni e organizzazioni non profit è caratterizzato da fenomeni che si collocano sempre meno su una linea di continuità rispetto al passato (evoluzione) e vanno analizzate sempre più come "discontinuità strutturali", quali:

- sviluppo accelerato della scienza, in molti campi si prevede che circa il 50% delle conoscenze odierne saranno completamente superate fra 5-6 anni e circa l'80% tra 10 anni;
- società digitale: disponibilità di strumenti che consentono alle persone di essere sempre connesse tramite reti sempre più potenti e in dialogo tra loro;
- presenza di robot e sistemi di robot tra loro collegati nelle fabbriche, nelle attività commerciali e di servizi, nei settori dei servizi pubblici e di pubblico interesse (esempio metropolitane a guida automatica, controlli a distanza dell'erogazione di gas, acqua, elettricità ecc.), nelle attività di diagnosi, cura e riabilitazione e perfino nell'assistenza a pazienti lungodegenti, terapie geniche cellulari e altre che renderanno le cure sempre più personalizzate, tecnologie per il recupero dei rifiuti, nuovi materiali,
- sistemi cosiddetti "intelligenti" e/o "intelligenze artificiali" che consentono/consentiranno di trattare enormi volumi di dati e informazioni prodotti dalle amministrazioni pubbliche e utili per le scelte su problemi complessi di cui esse si devono occupare (politiche pubbliche).

Il rinnovamento sul piano teorico e concreto del management pubblico deve/dovrà tener conto che si è entrati nell'epoca definita dagli studiosi della società 4.0 nella quale assumerà nuovo significato il concetto di dinamismo dell'azienda pubblica.

Dinamismo non vuol dire semplicemente sottolineare che le persone, le aziende di ogni tipo, l'economia, la società cambiano (concetto del tutto scontato e banale), né che il

cambiamento avviene in condizioni di incertezza sul futuro (anche questo concetto è scontato), ma che occorre sfuggire alla tentazione di pensare che il funzionamento delle aziende, e nel caso specifico delle amministrazioni pubbliche, possa essere rappresentato e affidato a modelli sempre più sofisticati e a “sistemi intelligenti” in grado di formulare migliaia di scenari per il futuro, di scegliere quello più probabile o plausibile, ricorrendo anche a sofisticate teorie del caos, rispetto alle finalità.

Il dinamismo non è un problema tecnico risolvibile con sofisticatissimi modelli quantitativi, ma è un modo di interpretare la realtà che pone al centro le persone e la loro vita. A tale concetto dovranno sempre più fare riferimento i manager pubblici nei loro rapporti con i cittadini. Il New Public Management ha proposto il passaggio dal concetto di cittadino-suddito o cittadino-utente a quello di cittadino-cliente che può influenzare le scelte dell'amministrazione pubblica. Il manager pubblico cui si fa riferimento dovrà essere guidato da una concezione di umanesimo personalistico integrale, elemento portante nel pensiero dei fondatori dell'economia moderna (Adam Smith, Antonio Genovesi, Carlo Cattaneo e molti economisti del XIX secolo) e dell'economia aziendale come ramo dell'economia. Una concezione che non dimentica mai che il funzionamento delle aziende, anche quelle pubbliche, è legato a persone, che la conoscenza non può essere oggettiva ma è di persone su realtà nelle quali operano persone (le aziende), che la conoscenza non è collegata solo alla potenza degli strumenti.

Analisi su lunghe serie storiche di risultati delle aziende prese da enormi banche dati, comparazioni tra dati di centinaia e migliaia di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche simili o diverse tra loro, istituzioni non profit, elaborazioni di miliardi di informazioni in pochi secondi tramite potentissimi sistemi di computer collegati in rete, possono indubbiamente aiutare a cogliere quella che l'economia aziendale ha definito come “uniformità di comportamento”. Ma non possono sostituirsi a persone che hanno i fondamenti logici affinati con studi ed esperienza per comprendere a fondo che cosa è una azienda.

Peraltro le analisi e l'elaborazione dei dati e delle informazioni non devono essere utilizzate per confermare interpretazioni aprioristiche (manipolazione dei dati), e non devono tradursi in indicazioni rigide su come gestire le aziende ma significa avere una cultura di assunzioni di responsabilità poiché ogni persona può influenzare con le proprie scelte, comportamenti e azioni, il funzionamento dell'azienda in cui opera che a sua volta produce effetti sull'economia e sulla società.

Secondo questa logica il dinamismo delle aziende-amministrazioni pubbliche deve essere inteso nel senso della felice immagine di uno studioso di economia aziendale:

*Capire realmente le aziende, anche quelle che sembrano abbastanza semplici, e di conseguenza gestirle, è come suonare il piano sulla base di conoscenze di uno spartito - le conoscenze accumulate dagli studi di*

*economia aziendale e di management e anche di studi interdisciplinari - mentre un diavoletto si diverte a cambiare continuamente e in modo imprevedibile gli accordi. Il manager pubblico si troverà sempre più in questa condizione in un mondo in cui il consenso politico ed elettorale sarà sempre più volatile. Chi segue in modo rigoroso lo spartito, nel caso specifico dei manager pubblici chi segue rigorosamente le procedure formali, non riesce a far capire il tipo di musica che sta suonando, ossia non riesce a dare i servizi richiesti dai cittadini, mentre chi conosce le aziende riesce a far intuire almeno il tipo di musica, la canzone, l'aria di un'opera che sta suonando. (Borgonovi, 2016)*

Per le amministrazioni pubbliche centrali, regionali, locali o sovranazionali la mancata comprensione di questo concetto di dinamismo è causa di disfunzionalità e di disavanzi.

Nell'ambito del settore pubblico, molti decidono politiche considerando le aziende come scatole nere che “reagiscono in modo prevedibile nel loro insieme” rispetto a certi input/stimoli. Coloro che al contrario si concentrano sui comportamenti degli individui (psicologia declinata in vario modo, per esempio del consumatore, dell'innovatore, del risparmiatore, dell'investitore, del paziente, del cittadino di fronte all'amministrazione ecc.) pensano di poter governare le aziende controllando questi comportamenti.

In tutti questi approcci manca completamente o è estremamente ridotto il riferimento al concetto di dinamicità dell'azienda che, in ultima istanza, consente di rafforzare la capacità di discernere le informazioni e le conoscenze utili tra le enormi quantità di dati e informazioni oggi disponibili.

### **3. Management pubblico e modello aziendale**

Di seguito sono analizzati e reinterpretati gli altri pilastri su cui si fonda la concettualizzazione di azienda. Innanzitutto l'esistenza di atti, attività, operazioni, decisioni tra loro coordinate e interdipendenti, ossia che hanno una sequenza temporale o una distribuzione spaziale orientate all'ottenimento di specifici risultati quali la produzione di beni o servizi da cedere tramite scambi sul mercato, il soddisfacimento di bisogni dei componenti di una famiglia, la tutela di diritti e la produzione/erogazione di beni e servizi pubblici o di pubblico interesse nel caso delle amministrazioni pubbliche, il soddisfacimento di bisogni di particolari gruppi di popolazione (poveri, disabili, portatori di malattie rare, ammalati senza assistenza, migranti, bambini sfruttati, donne soggette a violenza ecc.) nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit. Dalla coordinazione tecnica, acquisto di materie prime o beni intermedi, trasformazione fisica e cessione di beni aventi un'utilità per gli acquirenti, si è passati alla coordinazione di tipo economico (tra costi e ricavi, entrate e uscite delle amministrazioni pubbliche, redditi, spese per consumi, risparmi, investimenti per le famiglie, raccolta di fondi e costi per i servizi nel caso delle organizzazioni non profit), alla coordinazione strategica, che riguarda le scelte sul posizionamento delle imprese con riguardo a prodotti, tecnologie produttive, clienti,

fornitori, concorrenti, lo stile di vita che si pone una famiglia, le priorità che l'amministrazione pubblica attribuisce ai diversi bisogni presenti e futuri, la coerenza tra gruppi di destinatari e risorse raccolte nel caso di istituzioni/organizzazioni non profit.

Nel settore pubblico è (o sarebbe) possibile tener conto delle interdipendenze che esistono tra attività di posa di cavi e tubi, riparazione dei marciapiedi e del manto stradale, segnalazioni di deviazioni del traffico, adattamento degli impianti semaforici, della distribuzione dei servizi sociali nelle aree a più intensa domanda, costruzione di nuovi quartieri e modifiche delle linee degli autobus o progettazione di linee metropolitane, interventi nel campo del turismo, della cultura ecc., oppure dell'acquisto di attrezzature, per esempio negli ospedali, che possono garantire un miglioramento dell'assistenza solo se è possibile acquistare materiali di consumo e se l'ospedale può disporre di un numero adeguato di medici, tecnici di radiologia, di laboratorio, personale infermieristico o di altro tipo con le necessarie professionalità.

Tuttavia nelle amministrazioni pubbliche il principio di coordinazione è stato ostacolato per due principali ragioni. La prima è legata alla preminenza del principio di legalità che sta alla base del modello burocratico, secondo il quale l'applicazione delle leggi e in generale delle norme di diritto coincide con il risultato. L'estensione dell'intervento pubblico e la moltiplicazione di leggi, decreti, regolamenti ha definito ambiti di competenze sempre più frammentati rispetto ai risultati finali e ai bisogni di cittadini, famiglie, imprese e istituzioni/organizzazioni non profit. La seconda è legata al principio di "strumentalità" dell'amministrazione pubblica rispetto agli obiettivi definiti tramite dagli organi politici. L'evoluzione della società, che è diventata sempre meno omogenea e sempre più pluralista (aspetto positivo), ha determinato una frammentazione delle rappresentanze politiche che si è tradotta in ambiti di potere separati all'interno delle amministrazioni (aspetto negativo).

L'effetto di questi due fattori, che hanno contribuito a indebolire il carattere di coordinamento, è stato ulteriormente accentuato in molti paesi, tra cui l'Italia, dalla progressiva decadenza dell'etica di molti burocrati e politici (anche se occorre evitare le facili generalizzazioni) e dalla frammentazione degli interessi sociali che hanno rafforzato la logica degli "ambiti di potere", organizzativo, finanziario, sociale, politico, all'interno dell'amministrazione pubblica, nella quale spesso un ufficio non parla con l'altro o un ente non parla con un altro ente.

Strettamente collegato alla coordinazione è il carattere di ordine inteso come una disposizione in cui a ogni cosa uguale o diversa dalle altre è assegnato il suo posto. In considerazione del fattore di discontinuità delle conoscenze richiamato nel paragrafo precedente, questo ordine viene continuamente e sempre più velocemente rimesso in discussione in tutte le aziende. Quindi ogni azienda è chiamata a ricostituire un ordine che sia orientato alle finalità economiche ed extra-economiche. Negli ultimi decenni

teorie, metodi e tecniche anche molto “s sofisticate” di management, supportate da potenti strumenti tecnologici (ICT, impianti di produzione altamente automatizzati, modelli logistici ecc.), hanno fatto prevalere un concetto di ordine di tipo operativo, per esempio l’acquirente di un’automobile o di una cucina, di un abito, di un medicinale, di un libro può definire le caratteristiche di ciò che vuole comprare e questa informazione passa ai magazzini dove viene reperito il bene richiesto o alla produzione che viene riprogrammata a volte in tempo reale.

Oppure ha fatto prevalere il concetto di ordine di carattere strategico, ossia delle decisioni riguardanti i rapporti con l’esterno. Ciò tuttavia non di rado e sempre più frequentemente è andato a discapito del rispetto di un “ordine delle relazioni tra persone” che è stato subordinato all’ordine delle cose. Si ha la percezione che la possibilità di ricostituire e mantenere un ordine sul piano tecnico operativo ed economico sia correlata negativamente con la capacità di mantenere un ordine nelle relazioni e ancor più un ordine dei valori etici e morali.

Nel modello dell’economia aziendale la relazione è inversa in quanto l’ordine dei principi etici e morali delle persone consente di generare, sviluppare e mantenere imprese solide perché basate su un ordine delle relazioni tra persone che a sua volta è condizione per un sostenibile e duraturo ordine di carattere economico e tecnico-operativo. Questo ordine logico, questa regola aurea che purtroppo è sempre più spesso disattesa in aziende private e pubbliche di piccole, medie e grandi dimensioni, garantisce la funzionalità, si preoccupa di un positivo clima organizzativo che è parte essenziale della salute psicofisica e psicologica delle persone, contribuisce a ricercare livelli di efficienza e produttività ottenuti con la partecipazione di tutti e la valorizzazione delle capacità di ognuno e non come imposizioni dall’alto o dall’esterno, la riduzione di conflitti che costituiscono comunque uno spreco di energie e di tempo. Non rispettare questo ordine determina situazioni che possono essere di equilibrio operativo e anche economico ma di disequilibrio rispetto a un ordine proiettato nel lungo periodo. Per altro nelle aziende l’ordine non è mai definito, in quanto le aziende sono dinamiche e quindi si è sempre in presenza di un ordine instabile che deve essere ricostituito e ridefinito ogni giorno.

Nelle amministrazioni pubbliche, l’indebolimento di tipo etico-morale dei vertici politici e burocratico-amministrativi si è tradotto nelle ultime decadi in un indebolimento dell’ordine nelle relazioni tra persone (la logica del potere si è sostituita a quella del servizio) e del mancato ordine di tipo funzionale e operativo. Anche quando si rispettano le leggi, sempre più frequentemente, e non solo in Italia, i cittadini, le famiglie, le imprese, gli altri organismi sociali ed economici si trovano di fronte ad amministrazioni delle quali, secondo il detto popolare, che esprime un certo livello di saggezza accumulata, si può dire che “tutto è in ordine (dal punto di vista formale) ma niente è a posto”, in quanto i diritti non sono tutelati adeguatamente e i servizi non sono erogati in quantità, qualità e con i tempi desiderati e possibili. Facendo riferimento anche alle problematiche della

finanza pubblica spesso si sente dire che “occorre tenere i conti in ordine, è necessario rimettere i conti in ordine, i conti sono ritornati in ordine” ma senza preoccuparsi del fatto che l’economia reale, la società, il livello di occupazione, il livello di qualità di vita delle persone siano “a posto”.

Consequenziale ai principi di coordinazione e di ordine è quello di unità di azienda, che è stato e tutt’ora è oggetto di dibattito tra l’impostazione di economia aziendale e quella di management, nel caso specifico del New Public Management. Unità intesa nei tre momenti della gestione, organizzazione e rilevazione (secondo l’economia aziendale) o alle diverse funzioni (secondo gli studi di management). Al contrario gli studi manageriali, concettualmente basati sulle responsabilità soggettive per le diverse funzioni (produzione, marketing, acquisti, organizzazione e gestione del personale, finanza, programmazione e controllo, sistemi informativi, sviluppo e ricerca, progettazione, gestione patrimoniale nelle imprese industriali, erogazione del credito, di mutui, gestione del risparmio dei clienti, servizi accessori nelle banche ecc.) hanno sviluppato metodi e strumenti considerati “più vicini al mondo reale” e quindi più operativi.

Tra essi si citano la contabilità generale a risultati lordi, la contabilità analitica dei costi, il controllo di gestione organizzato per centri di costi, di profitto o di responsabilità, le valutazioni *make or buy* o di *break-even*, il *cash flow* di grandi investimenti o di specifici rami di attività, sistemi di qualità, *lean production*, aree strategiche di affari affidate a *business unit* e tanti altri. Metodi e strumenti che sono stati introdotti anche nelle amministrazioni pubbliche a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso con i modelli di PPBS (*planning programming budgeting system*), *zero based budgeting* e a dalla fine degli anni Settanta con l’introduzione dell’approccio cosiddetto di New Public Management.

Oggi anche nelle amministrazioni pubbliche si chiede di approfondire le analisi dei costi di specifici servizi e, in alcuni casi, anche di collegarli a specifiche fonti di entrata (oneri di urbanizzazione da confrontare con i costi dei servizi sviluppati nei nuovi quartieri, tasso di raccolta dei rifiuti solidi urbani e costo del servizio ecc...). Oggi, ma l’evoluzione è iniziata a partire dagli anni ’70 del secolo scorso, la disponibilità di potenti strumenti di raccolta, immagazzinamento, elaborazione di enormi masse di dati e informazioni sulle attività delle aziende, nonché la messa a punto di vari modelli che esprimono le relazioni tra le parti di una impresa, amministrazione pubblica, istituzione/organizzazione non profit anche di grandissime dimensioni, consente di effettuare valutazioni di convenienza su singoli progetti, aree di affari, servizi pubblici e situazione economica generale.

Il tema non è tecnico ma riguarda il concetto stesso di azienda. L’economia aziendale considera l’azienda come una “entità economica unitaria” autonoma rispetto a portatori di interesse che, pur essendo differenti, convergono non solo in funzione della propria convenienza economica ma in relazione alla condivisione della responsabilità nei confronti della società, questo è il concetto di istituto economico-sociale. Al contrario una

parte rilevante degli studi di management, oggi dominante, considera l'azienda come un insieme di contratti tra i diversi stakeholder, approccio definito di contrattualismo sociale, il che indebolisce il principio di unitarietà. Questo secondo approccio ha portato allo sviluppo di teorie del valore che hanno determinato non di rado il perseguimento della massimizzazione del valore di singole aree di affari, dimenticando che in sistemi complessi e interdipendenti la somma di ottimi parziali non coincide con l'ottimo generale.

La mancanza o la debolezza di una concezione unitaria dell'amministrazione pubblica è stata anche una delle maggiori cause del fallimento di riforme, inclusa quella del New Public Management, in molti paesi tra cui l'Italia. Infatti si possono citare le politiche di finanziamenti correlati a specifici impieghi, per i trasporti, per la viabilità, per il turismo, per il sostegno a piccole-medie imprese, per la cultura, per i servizi sociali, per la sanità, per persone con disabilità, per anziani ecc., di contenimento dei costi di singole voci di spesa, personale, acquisti, formazione, consulenze ecc., che, non tenendo conto delle relazioni di interdipendenza, non di rado hanno determinato costi indiretti superiori ai risparmi ottenuti, oppure hanno causato una caduta del "valore prodotto" per la comunità (quantità, qualità dei servizi) assai superiore al contenimento dei costi. Per esempio, acquisti di attrezzature di ospedali o enti locali che poi sono rimaste inutilizzate a causa di politiche che hanno impedito l'assunzione di persone con le necessarie professionalità o che hanno impedito/ritardato le manutenzioni in caso di rottura, oppure acquisto di mezzi di trasporto di cui è stato ritardato l'impiego per mancanza di adeguamento delle linee o delle stazioni. Anche le politiche di *spending review* di cui si è sentito molto parlare negli ultimi anni non di rado hanno agito su alcune voci di spesa, senza considerare gli effetti sull'intero comune, azienda sanitaria locale, regione, ministero. A riguardo, potrebbero essere fatti altre centinaia di esempi. È facilmente comprensibile che nessun imprenditore o manager di impresa deciderebbe interventi di riduzione dei costi (per esempio pari a 100) che determinassero la riduzione assai superiore dei ricavi (per esempio 150).

Il principio di unità della gestione va riferito anche al tempo, in quanto esiste una correlazione tra decisioni, azioni, ricavi e costi per le imprese, entrate e spese per le amministrazioni pubbliche, proventi e spese per le famiglie, raccolta fondi e spese per le istituzioni/organizzazioni non profit del passato, dell'anno di cui si misurano questi fenomeni (periodo amministrativo) e anni futuri. Famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit che dimenticano questo principio possono essere indotte a decisioni errate perché pensano che l'equilibrio economico di un certo periodo non abbia riflessi sui periodi successivi. Amministrazioni pubbliche che ottengono l'equilibrio finanziario con elevata tassazione, con l'introduzione di tutor per raccogliere entrate dalle ammende o ricorrendo all'indebitamento per investimenti finalizzati ad aumentare il consenso politico senza tenere conto degli effetti negativi negli anni successivi in termini di minor consenso o di minore attrattività degli investimenti, causati dall'elevata tassazione, dei possibili ricorsi degli automobilisti, del peso degli interessi

sull'indebitamento, del costo di gestione di scuole, piscine, centri per anziani costruiti con l'indebitamento, si troveranno inevitabilmente di fronte al dilemma di "tagliare le spese", tramite la riduzione dei servizi o tramite interventi per aumentare l'efficienza o aumentare ulteriormente i tributi. Un dilemma che da alcuni anni condiziona le scelte di molti amministratori pubblici, di carica politica o burocratica, ma che si riflette sulla vita di tutti gli italiani.

Il tema dell'unitarietà tra diversi settori di attività delle aziende e nel tempo è oggi affrontabile sul piano tecnico e delle informazioni più facilmente rispetto al passato. Tramite le tecnologie è possibile determinare risultati parziali di centinaia o anche migliaia di prodotti delle imprese o di programmi delle amministrazioni pubbliche e, contemporaneamente, visualizzare l'effetto che si ha sull'intera gestione. Per quanto riguarda l'unitarietà del tempo si sottolinea che i moderni sistemi informativi consentono di analizzare il passato, visualizzare il presente e fare previsioni per il futuro anche in pochi minuti o in poche decine di minuti. Quindi il problema dell'unitarietà si pone in termini di modo di pensare, di quello che si può definire la logica o la filosofia con la quale si affrontano i problemi nelle famiglie, nelle aziende, nelle amministrazioni pubbliche, nelle istituzioni/organizzazioni non profit. Sono diverse le decisioni assunte da coloro che ragionano in termini di ottimizzazione di aspetti/obiettivi/resultati parziali e di coloro che invece ragionano in termini di ottimo complessivo. Chi ragiona in termini di ottimi/equilibri parziali spesso causa conflitti all'interno di famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituzioni/organizzazioni non profit e dei loro rapporti con i diversi portatori di interesse/stakeholder. Chi ragiona in termini di ottimo/equilibrio complessivo contribuisce a ridurre i conflitti e a generare forme di collaborazione tra i diversi soggetti interni ed esterni, si può dire contribuisce al "contemperamento" di interessi, aspettative, attese di soggetti diversi. Il principio di unitarietà dell'azienda traduce nel concreto la logica secondo cui il tutto è più importante della parte e il tempo (i processi nei diversi periodi di vita delle aziende) deve prevalere sugli spazi, nello specifico i vari settori dell'amministrazione pubblica su cui si ha una responsabilità e gli ambiti del potere organizzativo.

#### **4. Evoluzione dell'intervento pubblico e teorie dell'amministrazione**

Nei paesi e nei periodi storici nei quali oltre al riconoscimento delle libertà fondamentali umane, sociali, economiche, si è diffuso e consolidato il modello di *welfare state* di trasferimento, le amministrazioni pubbliche hanno svolto il ruolo di supporto/sostegno all'azione politica, di esecuzione degli indirizzi, di interpretazione degli obiettivi e di loro traduzione nell'azione concreta. In questa fase, l'amministrazione pubblica ha avuto due principali riferimenti: il sistema delle leggi e il sistema politico-istituzionale. Nei paesi in cui l'amministrazione ha privilegiato il sistema legale, all'interno delle amministrazioni si sono sviluppati modelli gestionali concentrati su un potere autonomo spesso in contrapposizione al potere degli organi politici. Al contrario, nei paesi nei quali l'ammi-

nistrazione pubblica ha interpretato troppo flessibilmente il principio di legalità, essa ha perso la propria autonomia ed è diventata subordinata o “servente” del potere politico. In entrambi i casi le amministrazioni pubbliche sono diventate aziende caratterizzate da disfunzioni e incapaci di creare valore per la società. Nei casi in cui l’amministrazione è riuscita a mantenere un equilibrio rispetto ai due poli di riferimento, essa è stata in grado di adattarsi più rapidamente ai cambiamenti della società ed è stata caratterizzata da più elevati livelli di funzionalità, efficienza, fiducia, prestigio.

Nei paesi e nei periodi storici nei quali il modello di *welfare state* si è esteso alla produzione/erogazione di servizi a domanda individuale, il ruolo delle amministrazioni pubbliche è diventato più complesso in quanto si tratta di aziende che hanno tre poli di riferimento: il sistema delle leggi, il sistema politico-istituzionale e il sistema dei cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit che non si limitano a richiedere il rispetto di diritti formali ma esprimono una domanda di qualità. In questa fase è stata legittimata l’applicazione della logica e del modello aziendale anche alle amministrazioni pubbliche, in Italia debolmente negli anni ’70 e ’80 del secolo scorso e con forza maggiore a partire dagli anni ’90 e a livello internazionale con l’affermarsi dell’approccio del New Public Management a partire dagli anni ’80. Tuttavia, nel nostro Paese come in tanti altri è stato difficile mantenere l’equilibrio rispetto ai tre poli di riferimento e l’amministrazione pubblica è diventata frenante soprattutto con riferimento sia al sistema di rappresentanza politica, sia alla domanda di servizi. L’applicazione formale delle leggi ha reso difficile la produzione ed erogazione di servizi di qualità e la corretta applicazione degli indirizzi politici. Essa è stata una delle concause della progressiva perdita di credibilità dei tradizionali sistemi di rappresentanza politica e quindi dei partiti tradizionali, è diventata sempre più inadeguata sul piano della sostenibilità economica, con la crisi della finanza pubblica in molti paesi e ha favorito l’affermarsi di politiche, più o meno riuscite, di ridimensionamento dell’intervento pubblico e di esternalizzazione/ privatizzazione dei servizi.

Di fronte a questa crisi si ritiene che il rinnovamento delle teorie sulle amministrazioni pubbliche e in generale sul settore pubblico, debba passare attraverso il superamento delle contrapposizioni che hanno caratterizzato il secolo scorso quali: pubblico-privato, regole del mercato-regole delle scelte pubbliche, efficienza-equità, razionalità economica-consenso politico, legalità-economicità, interesse pubblico-interesse privato, interesse generale-interesse particolare, collaborazione-competizione. Oggi occorre ritornare alle origini in termini di principi fondamentali ma essere profondamente inseriti nella situazione attuale e in quella che si prospetta nel futuro, poiché la realtà deve prevalere sull’idea, come afferma spesso Papa Francesco, ossia deve prevalere sulla formalità delle leggi, sulle ideologie politiche, sui modelli economici e manageriali che a loro volta si sono trasformati in ideologie tecnicistiche. Questa affermazione va completata con quella secondo cui non vi è nulla di più pratico di una buona teoria, ma le buone teorie sono solo quelle costruite sui fatti (sulla realtà) e accettano il confronto con i fatti (la realtà).

## 5. Idee per l'innovazione delle teorie del management pubblico

Per favorire una ulteriore evoluzione positiva, un primo intervento consiste nel ridurre drasticamente il ruolo di intermediazione dell'amministrazione pubblica tra raccolte di risorse finanziarie ed erogazione dei servizi. Ciò significa attuare interventi di coinvolgimento di cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit, nei processi di analisi dei bisogni, individuazione delle modalità attraverso cui è possibile il loro soddisfacimento, erogazione dei servizi, valutazione dei risultati. Poiché è difficile definire e misurare il valore pubblico, la strada da seguire è quella di far percepire il valore pubblico direttamente ai destinatari dell'azione amministrativa. In questa direzione si muove il filone teorico della coproduzione applicato da molte imprese di servizi. Nel caso dell'amministrazione, questo concetto deve essere inteso non come semplice produzione congiunta e nemmeno come semplice partnership pubblico-privato, che comunque rappresenta una positiva e interessante evoluzione, ma come capacità di ascolto, coinvolgimento, confronto, condivisione dei problemi e delle soluzioni.

Il ruolo dei manager pubblici dovrà qualificarsi come eliminazione di tutte le fasi di intermediazione del valore tramite il coinvolgimento diretto dei cittadini nella esplicitazione dei propri bisogni, nella elaborazione delle soluzioni, nella verifica della qualità delle risposte date. Utilizzando le moderne tecnologie le amministrazioni pubbliche possono individuare in tempo reale, anche tramite il coinvolgimento dei cittadini, marciapiedi o strade sconnesse, mancanza di scivoli per le persone in carrozzina e altri disabili, semafori non funzionanti, illuminazione spenta in un tratto di strada, comportamenti di persone sospette, luoghi nei quali si attuano traffici illeciti, ambienti degradati, argini di fiumi o torrenti a rischio e tante altre situazioni sulle quali è necessario intervenire. In questo modo i manager pubblici potranno contribuire a ridurre i tempi burocratici e amministrativi senza la necessità di ricorrere a leggi sulla semplificazione.

Il manager pubblico può reinterpretare la propria funzione per agevolare l'aggregazione di gruppi di persone che hanno bisogni uguali o simili. Nessuno nasconde le difficoltà di tale funzione, ma se essa non è svolta dall'amministrazione pubblica, che è soggetta al controllo della comunità, tramite l'applicazione del principio di trasparenza, l'aggregazione degli interessi economici e non economici della società sarà guidata da lobby o gruppi di pressione che agiscono in modo meno controllabile e meno trasparente.

In secondo luogo, il "circuito" dei processi decisionali tipici della politica, dell'amministrazione e del management definiti dal modello Wilson-Weber è diventato strutturalmente inadeguato in una realtà nella quale l'ambiente economico e sociale cambia rapidamente, mentre le leggi, le procedure formali, i processi amministrativi cambiano in modo lento. Esso inoltre è stato inquinato, in misura più o meno rilevante in diversi

Paesi e in diverse aree del Paese, da fenomeni quali scarsa preparazione allo svolgimento della propria funzione degli amministratori di carica elettiva, spesso accentuata dall'indebolimento della funzione di selezione dei tradizionali corpi intermedi, quali erano i partiti, i sindacati, i circoli e associazioni culturali, subordinazione delle scelte politiche a gruppi di pressione economici e sociali esterni, comportamenti clientelari, prevalenza dell'interesse di partiti o personali sull'interesse generale, infiltrazioni malavitose (fenomeno di *state capture*).

Per quanto riguarda l'amministrazione si sono manifestati fenomeni di indebolimento delle competenze professionali, della preparazione tecnica, giuridica, economica, dei sistemi di responsabilizzazione, del senso delle istituzioni e del dovere di burocrati, dirigenti, dipendenti pubblici. La riduzione (l'eliminazione è un'utopia) degli effetti perversi di questo circuito può essere ottenuta teorizzando la duplice relazione con l'ambiente e l'interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione.

Il principio della duplice relazione si può concretizzare con l'aumento dell'autonomia funzionale di gestione delle risorse da parte dei manager pubblici, la semplificazione e riduzione delle procedure dei controlli formali la cui moltiplicazione negli ultimi decenni ha prodotto solo altre occasioni di inquinamento con danni per la collettività, l'introduzione di sistemi di responsabilizzazione, monitoraggio e controllo sui risultati. Il timore che l'autonomia funzionale dell'amministrazione pubblica comporti il rischio di una discrezionalità soggettiva e incontrollata, spesso espresso da chi è ancora legato al modello formale e al principio "assolutizzato" della legalità formale, può essere superato sulla base delle seguenti considerazioni:

- il rispetto di norme spesso e sempre più frequentemente obsolete garantisce la legalità formale ma non sempre la legalità sostanziale e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e con riguardo al soddisfacimento dei propri bisogni reali;
- in una realtà dinamica funzionalità, efficacia, efficienza, economicità e anche equità e legalità non si perseguono con la riduzione dell'autonomia di persone, ma con l'aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonché al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di servizi;
- il controllo diretto da parte dei cittadini sui servizi è più efficace di qualsiasi controllo formale, perché è continuo e tempestivo, mentre i secondi sono periodici, spesso successivi e in ritardo rispetto agli effetti delle decisioni e delle azioni;
- l'insoddisfazione dei cittadini in caso di un'amministrazione inefficiente si traduce più rapidamente nella caduta di consenso politico che è sempre meno legato a ideologie stabili come in passato;

- il coinvolgimento diretto dei cittadini nel definire ciò che serve, gli obiettivi per l'amministrazione e le priorità riduce, anche se non elimina, le occasioni e la possibilità per i politici di esercitare il potere per fini particolari e potrebbe favorire la selezione di politici motivati dalla sana passione, dall'interesse per il bene comune, dal senso di responsabilità civile, anche se questo effetto non è automatico.

Il principio della duplice relazione si collega strettamente a quello della interdipendenza bilanciata tra politica e amministrazione.

Nelle amministrazioni pubbliche, rimaste ancorate al paradigma Wilson-Weber, il bilanciamento è ancora demandato al rapporto tra discrezionalità della politica e formalità della legge che però determinano un duplice effetto negativo. La politica (gli amministratori eletti) spesso attribuisce a vincoli burocratici l'impossibilità di rispondere alle esigenze della popolazione, mentre i burocrati, i dirigenti, i dipendenti pubblici attribuiscono questa incapacità alle interferenze politiche o alla rigidità delle norme. Il superamento di questo *empasse* avviene sempre più frequentemente con soluzioni che aggiungono confusione a confusione, opacità e complicazioni amministrative a opacità e complicazioni amministrative, oppure con interventi della politica che modificano le leggi con modalità discutibili sul piano istituzionale come sono, ad esempio, l'eccesso di decreti legge, decreti legislativi, leggi delega, decreti attuativi a livello statale e analoghi interventi a livello regionale e locale.

Il superamento di questa situazione di immobilismo o lentezza decisionale va invece ricercato nella revisione del sistema di governance lungo le seguenti linee:

- riduzione del carico decisionale degli organi politici (che è anche fonte di potere difficilmente controllabile);
- riconoscimento del contenuto decisionale (e non meramente esecutivo) del livello dell'amministrazione e dei manager pubblici, che significa riconoscere l'autonomia della dimensione aziendale;
- bilanciamento tra i due livelli decisionali che convergono nella definizione di obiettivi concreti e fattibili che evitano l'eccesso di effetto-annuncio tipico della politica (le tipiche promesse elettorali) e l'eccesso di deresponsabilizzazione di burocrati, manager e dipendenti pubblici, che attribuiscono a vincoli formali l'impossibilità di risolvere problemi;
- drastica semplificazione normativa e delle procedure amministrative che si è dimostrata essere fonte di potere non trasparente: non è casuale il fatto che le amministrazioni con elevata funzionalità sono quelle di Paesi di common law o comunque con un numero assai limitato di leggi e procedure e con codici, per esempio quello degli appalti, dell'impiego pubblico ecc., di piccole dimensioni.

La revisione del sistema di governance lungo le linee indicate è la premessa per perseguire il miglioramento anche con riguardo ad altri aspetti. Innanzitutto la possibilità di contribuire alla migliore selezione della “classe politica”, in quanto vi sarebbe meno spazio per coloro che intendono questa funzione come occupazione del potere. Inoltre, la semplificazione amministrativa, ridurrebbe anche il rischio per i politici di incorrere in illegalità di tipo solo formale che possono essere sanzionati con interventi della magistratura. Si può fare riferimento alla realtà italiana nella quale sono presenti molti interventi della magistratura nei confronti di amministratori e di politici, alcuni dei quali per fatti di corruzione o illeciti sostanziali reali (interventi positivi), altri alquanto numerosi che a posteriori non portano a rilevare fatti illeciti o di corruzione, ma solo formalmente impropri. In questa seconda fattispecie viene colpita l'immagine pubblica delle persone coinvolte, alcune delle quali hanno operato al limite della legalità formale per poter dare risposte reali ai bisogni della popolazione, e contribuiscono a diffondere nella cosiddetta “società civile” il convincimento che è troppo rischioso entrare in politica. L'effetto può essere (e in molti casi ormai è) quello di allontanare dalla politica proprio le persone con motivazioni positive di servire la comunità e di lasciare spazio a chi intende utilizzare la politica per perseguire interessi particolari propri o delle lobby a cui appartiene: si determina quella che viene definita *adverse selection* nei confronti della politica. Peraltro, è chiaro che la corretta selezione della classe politica può essere favorita solo dalla evoluzione in senso positivo della cultura della società con riguardo al ruolo dello Stato, del settore pubblico, della *Res publica*. Una società nella quale prevale la cultura secondo cui “ciò che è pubblico è di tutti” è in grado di selezionare meglio la propria classe politica rispetto a una società nella quale prevale la cultura secondo cui “ciò che è pubblico è di nessuno, deve essere responsabilità di altri, non è affare mio”. Una maggiore autonomia dei manager pubblici consentirebbe di diffondere comportamenti innovativi e imprenditoriali intesi come ricerca di nuove soluzioni per i problemi delle comunità di riferimento. L'innovazione deve poter entrare anche come cultura, orientamento, atteggiamento dell'amministrazione pubblica, come è entrata nella cultura, orientamento, atteggiamento delle aziende private caratterizzate da buona funzionalità e competitività.

Il modello della duplice relazione con l'ambiente esterno e di interdipendenza bilanciata consente anche un'evoluzione della funzione politica verso quella che comunemente viene definita “alta politica”. Avendo minore carico decisionale e minori responsabilità con riferimento all'amministrazione, gli organi politici sarebbero indotti/costretti a perseguire il consenso agendo su due leve: attuare scelte di lungo periodo (strategiche per l'ente e per le comunità-territori di riferimento) e creare condizioni favorevoli per il buon funzionamento dell'amministrazione. La buona gestione e l'efficienza dei servizi garantirebbe condizioni per il consenso politico/elettorale di breve periodo, mentre la capacità di definire visioni e strategie di lungo periodo garantirebbe il consenso nel confronto tra partiti, movimenti, gruppi sociali.

L'evoluzione verso il modello di duplice relazione e interdipendenza bilanciata può favorire anche la diffusione nell'ambito dell'amministrazione della cultura dell'imprenditorialità che significa:

- capacità di comprendere i bisogni insoddisfatti, che possono essere quelli dei clienti per le imprese che operano sul mercato e dei cittadini, famiglie, imprese, istituzioni/organizzazioni non profit per le amministrazioni pubbliche;
- conoscenze per anticipare i bisogni futuri, di breve o di lungo periodo;
- competenze per combinare in modo efficiente i fattori produttivi per rispondere nel migliore dei modi alle esigenze attuali e future;
- assunzione del rischio, che per le imprese private riguarda la sopravvivenza di tipo economico (rischio di bassa redditività o di fallimento) e che per le amministrazioni pubbliche può essere correlato alla caduta di credibilità, prestigio, fiducia;
- comprensione dei processi di cambiamento ai quali ci si può adattare con tempestività o che si possono governare in modo attivo.

Sono tutte caratteristiche che possono/dovrebbero qualificare le moderne figure di manager pubblici ma che già sono presenti, anche se in misura limitata a causa delle rigidità burocratico-amministrative. Infatti, in molti casi l'imprenditorialità si manifesta quando i manager e i dipendenti pubblici sono costretti a interpretare leggi obsolete, ad aggirarle sul piano formale, a scegliere tra leggi contraddittorie, una obbliga a fare delle cose mentre un'altra le vieta, per poter rispondere ai bisogni della società. Ribilanciando il rapporto con il sistema legale (tramite la semplificazione) e con la politica (tramite una maggiore autonomia e responsabilità sui risultati), è possibile aumentare lo spazio, banalmente in termini di tempo ed energie dedicate, per introdurre l'imprenditorialità (individuare cosa fare) e la managerialità (individuare come fare e con quali risorse).

Coerentemente con teorie più recenti di imprenditorialità diffusa, applicata anche nelle imprese, si può dire che nelle amministrazioni pubbliche oggi è necessaria una maggiore dose di imprenditorialità sia per qualificare l'alta politica sia per qualificare un'amministrazione aperta all'innovazione.

## **6. Nuova professionalità di management pubblico**

Le linee di innovazione espone nel paragrafo precedente potrebbero sembrare semplice utopia o *wishful thinking*. Un processo logico per fugare questo dubbio consiste nel dare risposte alle seguenti domande.

Può esistere una società senza amministrazioni pubbliche? Evidentemente no poiché anche nei paesi a economia di mercato nei quali l'intervento dello Stato è più ridotto (USA, Corea del Sud), la quota della spesa pubblica è pari al 33-35% del Pil. Inoltre nessuno

può negare che senza regole sovraordinate in campo dei diritti umani, civili, sociali ed economici l'economia non può funzionare in modo corretto e il mercato non può esprimere tutte le sue potenzialità positive. Questa risposta toglie argomenti a tutti coloro che sostengono posizioni estreme di privatizzazione dell'amministrazione.

Può continuare ad esistere una amministrazione pubblica caratterizzata da burocrazia, inefficienza, sprechi, corruzione che non segue il rinnovamento imposto dalle nuove conoscenze e dalle nuove tecnologie? Ancora una volta la risposta è no, poiché ciò porterebbe inevitabilmente al fallimento dello Stato o alla perdita di sovranità. Un fallimento destinato a colpire non solo i paesi di democrazia occidentale, ma anche gli stati autoritari, che in periodi più o meno lunghi sono logorati da una amministrazione incapace di rispondere ai fermenti di innovazione presenti nella società globalizzata e di sostenere il confronto con altri paesi. Un fallimento che colpirebbe per primi i paesi economicamente deboli, ma che colpirebbe nel medio-lungo periodo anche i paesi oggi economicamente forti qualora non fossero in grado di innovare le proprie amministrazioni pubbliche facendo evolvere la figura del burocrate tradizionale verso quella di manager pubblico in precedenza richiamata.

Come è possibile fare emergere la nuova figura di manager pubblico? La prima condizione è di carattere culturale, se non etico-morale. Ognuno deve abbandonare il pensiero secondo cui "sono altri che devono cambiare", i dipendenti pubblici, i burocrati, i sindacati del settore pubblico, i politici, il governo, le lobby che controllano la politica. Sarà banale ma in qualsiasi società il cambiamento è un processo che deve partire e coinvolgere ogni persona che, nell'esercizio delle proprie funzioni (più meno elevate e di potere più o meno ampio) rimette in discussione il proprio comportamento e il proprio rapporto con altre persone nell'ambito delle aziende e delle istituzioni.

Perciò la prima azione per promuovere, favorire, sostenere il rinnovamento è quella di investire in formazione a tutti i livelli per diffondere un diverso atteggiamento nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Le imprese si sono sviluppate nel XX secolo facendo leva su forti investimenti nella formazione e nello sviluppo della cultura di imprenditorialità e di management, mentre la formazione nel settore pubblico nel secolo scorso, in quasi tutti i paesi, si è concentrata prevalentemente sugli aspetti della politica - scienza della politica e sociologia delle istituzioni -, del diritto, delle politiche macroeconomiche e delle tecnologie nei diversi settori di attività.

Una seconda azione consiste nel promuovere e attuare una trasparenza reale ed effettiva. Ciò non significa rendere disponibili tutte le informazioni sulla amministrazione pubblica e sul suo funzionamento interno, come oggi in genere si intende, ma significa rendere disponibili a diversi soggetti interni ed esterni informazioni selezionate e organizzate che consentono di svolgere in modo appropriato le rispettive funzioni. Infatti, un modo per non essere trasparenti è quello di non dare nessuna informazione, un altro è quello di

dare tantissime informazioni non organizzate il che rende quasi impossibile trovare le informazioni utili.

La terza azione consiste nel dare concretezza al sempre conclamato principio della semplificazione e dello snellimento delle procedure amministrative. Ciò potrebbe avvenire introducendo un criterio di *legal/law compact*. Mentre il *fiscal compact* impone il vincolo di non superamento di alcuni parametri (per esempio il 3% di deficit rispetto al PIL), il *legal/law compact* consisterebbe nell'imporre una regola secondo cui quando si approva una nuova legge o articolo di legge occorrerebbe indicare un certo numero di leggi o articoli di leggi da abrogare. Se, per esempio, si prevedesse un rapporto 1 a 20 o 1 a 50, si avrebbe la ragionevole speranza di ottenere in tempi brevi una drastica riduzione delle decine di migliaia di leggi che regolano l'amministrazione pubblica italiana.

Un quarto intervento consiste nel garantire una continuità di assunzioni di giovani nelle amministrazioni pubbliche, il che garantirebbe l'introduzione di conoscenze, idee, comportamenti, motivazioni e atteggiamenti innovativi. Purtroppo negli ultimi anni l'applicazione delle regole del *fiscal compact* e il blocco delle assunzioni hanno impedito all'Italia di garantire questo flusso graduale. L'inserimento con forme di precariato e con discontinuità impedisce la diffusione dell'innovazione. Poche persone con idee innovative sono facilmente contaminate dalla cultura tradizionale e a loro volta diventano diffusori di una cultura tradizionale. Un flusso continuo invece può garantire quella che recenti studi qualificano come "alleanza intergenerazionale", nel senso che persone più anziane sono portatrici di conoscenze basate sull'esperienza mentre le persone più giovani garantiscono conoscenze diverse e, perciò, sfidanti. L'amministrazione tradizionale è caratterizzata da una omogeneizzazione su forme tradizionali di gestione, organizzazione e rilevazione che costituisce una barriera negativa, spesso insuperabile, nei confronti dell'innovazione. La diversità delle conoscenze, competenze, capacità, consentita da un flusso continuo di inserimenti, favorisce invece l'abbattimento di queste barriere e l'apertura al nuovo. Si tratta di una condizione simile alla biodiversità in natura che favorisce l'evoluzione.

Un quinto intervento consiste nell'introduzione in modo esteso di sistemi di valutazione a tutti i livelli. Valutazioni consolidate nella cultura aziendale di management (appropriatezza, qualità dei servizi, efficienza dei processi, costi, rapporti qualità-costi o benefici costi, soddisfazione degli utenti dei servizi, ecc.), ma anche valutazioni innovative quali possono essere quelle di impatto delle politiche pubbliche. Queste ultime, tuttavia, dovrebbero essere intese in modo diverso da come sono presentate nella maggior parte degli studi. Gli studi aziendali, ancor più di quelli di management, suggeriscono che la valutazione delle politiche dovrebbe riguardare gli effetti che esse hanno sui comportamenti delle aziende. Oggi quasi sempre le valutazioni delle politiche vengono fatte con strumenti che considerano ancora le aziende come scatole nere che funzionano nello stesso modo, o che funzionano come nel passato. Al riguardo è utile ricordare che nella

sua funzione di Presidente della Bce, alcuni anni fa oltre al famosissimo *whatever it takes*, Mario Draghi ha affermato: “Gli strumenti di politica monetaria e di politica economica che conosciamo si sono dimostrati poco, o per nulla, efficaci nella gestione della crisi scoppiata nel 2007-08”. Ne deriva che la più approfondita conoscenza delle logiche di funzionamento delle aziende consentirebbe ai responsabili delle politiche monetarie ed economiche una migliore valutazione dell’impatto delle proprie scelte.

Un sesto intervento consiste nella specificazione della logica del principio di valutazione. Occorre introdurre, rafforzare e diffondere anche nelle amministrazioni pubbliche i metodi e i sistemi di valutazione del merito ai fini di progressione economica e di carriera. Sono note anche nel mondo delle imprese private le difficoltà ad adottare sistemi equilibrati di valutazione del merito, che non è mai oggettiva ma è collegata alle strategie delle aziende. Tuttavia, non sono più sostenibili amministrazioni pubbliche nelle quali sia presente un appiattimento delle remunerazioni, le progressioni di carriera legate all’anzianità, un concetto di merito e di professionalità legate prevalentemente o esclusivamente alla conoscenza di leggi, regolamenti, procedure, tecnologie. Occorre distinguere il merito legato a competenze tecnico-specialistiche e quello legato a competenze gestionali, organizzative, manageriali.

Un settimo intervento consiste nel rafforzare la comunicazione a tutti i livelli. Molti sostengono provocatoriamente che, nella società dell’informazione, della rete, dei *social media*, è più importante comunicare che fare. Si tratta di un’affermazione non condivisibile che va riformulata in questi termini: fare bene - in modo efficiente e a costi sostenibili (ciò che si deve fare) nel caso delle amministrazioni pubbliche garantire diritti ed erogare servizi - senza comunicare in modo adeguato, riduce di molto l’efficacia e può lasciare spazio a luoghi comuni su inefficienze e sprechi delle amministrazioni pubbliche quando non addirittura a informazioni distorte e strumentali. Nel lungo periodo è sicuramente più importante fare bene, fare le cose giuste nel modo giusto, ma nel breve periodo è necessario anche comunicare bene, nel modo giusto, in tempo reale. Inoltre, la buona comunicazione è indispensabile per sensibilizzare la popolazione sull’importanza dei beni comuni, per favorire l’uso responsabile degli stessi, per diffondere la cultura della *Res publica* come qualcosa che tutti devono tutelare e di cui tutti devono darsi carico.

Un ottavo intervento consiste nell’entrare velocemente e con decisione nel mondo dei *big data*. Le amministrazioni pubbliche producono e tengono un numero rilevante di dati riguardanti i cittadini, le famiglie, le imprese, le istituzioni/organizzazioni non profit, le infrastrutture materiali e immateriali di ogni tipo, l’utilizzo dei servizi pubblici, origine e destinazione del movimento di persone o di merci, frequenza alle scuole, ai musei, ricoveri e prestazioni sanitarie e tantissime altre. Tuttavia, mentre le imprese e soggetti privati si stanno dotando di strumenti per “estrarre” dai *big data* le informazioni utili per le proprie attività, le amministrazioni pubbliche appaiono in grave ritardo rispetto alla loro

capacità di utilizzare per i propri fini le informazioni di cui sono in possesso e quelle prodotte da altri soggetti. Questo ritardo può essere superato stabilendo innovativi rapporti di partnership con le imprese globali che hanno programmi avanzati in questo settore.

## **7. Ricondurre il management pubblico alle finalità istituzionali**

Poiché il ripensamento degli studi e delle teorie di management va nella direzione del passaggio da “fare le cose nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale” a “fare le cose giuste, nel modo giusto, più appropriato, più efficiente, più razionale”, anche per gli studi di economia aziendale e di management applicati alle amministrazioni pubbliche, è venuto il tempo di ritornare all’origine partendo dai fini di istituto. Infatti, anche a livello di comunità scientifica internazionale, è ampiamente condivisa la convinzione che si siano fatti molti passi in avanti in termini di metodi e tecniche di gestione, organizzazione, rilevazione e riferiti alle diverse funzioni, ma che oggi si sia in presenza di una crisi proprio perché mancano solide teorie di riferimento. Nella società globale, multiculturale e interdipendente, i fini istituzionali delle amministrazioni pubbliche possono essere riproposti in questi termini: “Contribuire all’affermazione di sistemi politico-istituzionali nei quali possa esprimersi ed essere valorizzata l’identità delle singole persone o di gruppi sociali in un contesto di garanzia delle libertà, dei diritti umani, civili, sociali, economici, nel mutuo rispetto e nella tolleranza”.

Questa definizione, che a una prima lettura può apparire ampia ed eccessivamente generica, cerca di ricondurre a una visione unitaria elementi presenti nell’evoluzione della dottrina aziendale, della amministrazione e del management pubblico. Innanzitutto, con il verbo contribuire si intende sottolineare che in una realtà complessa ogni persona, ogni gruppo sociale, ogni gruppo professionale, ogni disciplina, ogni teoria, può e deve partecipare al miglioramento senza pensare di essere determinante o centrale in termini assoluti. Si deve evitare sia il senso di nichilismo sociale ed economico di chi pensa di non potere far nulla e rinvia la soluzione dei problemi ad altri, sia il senso di onnipotenza che sembra a volte prevalere nelle persone che sono considerate eccellenti, punti di riferimento, guru scientifici, leader politici, sindacali, di opinione, manager colpiti dal virus del/della uomo/donna solo/a al comando che esercita il potere gerarchico.

In secondo luogo con il richiamo all’affermazione di sistemi politico-istituzionali si intende sottolineare l’esigenza che i valori delle persone o dei gruppi sociali devono essere esplicitati in regole che tutti rispettano, non perché imposte ma perché sono largamente condivise. Nei paesi come l’Italia, caratterizzati da forme di “democrazia rappresentativa” che oggi appare in crisi, il management pubblico si trova ad affrontare da un lato un potere politico sempre più delegittimato, non selezionato e con scarsa esperienza e dall’altro l’esigenza di contribuire alla transizione verso forme di “democrazia partecipativa o sostanziale”, agendo sulle opportunità date dalle nuove tecnologie. In questa logica

si muovono movimenti di vario tipo che propongono il rinnovamento della politica e nuove forme di trasparenza e *accountability* nei confronti della società cosiddetta civile. La “democrazia rappresentativa” si è basata sul motto “no taxation without representation”, la “democrazia partecipativa o sostanziale” si deve basare sul principio “no taxation without participation”. Questa evoluzione richiede il passaggio da un *ethos* burocratico all'*ethos* democratico (quello delle democrazie rappresentative), all'*ethos* inclusivo (quello delle democrazie partecipative).

Il richiamo all'etica del management pubblico ritorna ad essere elemento fondante per la valorizzazione delle “identità delle singole persone o di gruppi sociali”. In effetti, i servizi pubblici e anche quelli che hanno caratterizzato il *welfare state*, pensioni, tutela della salute, assistenza socio-sanitaria, tutela dei portatori di disabilità ecc., nell'attuale realtà possono essere garantiti non solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da aziende private for profit o non profit o da aziende miste (partnership pubblico-privato). I cittadini, le famiglie, le imprese, i gruppi sociali hanno una crescente possibilità di scegliere liberamente a quali soggetti rivolgersi tenendo conto delle caratteristiche dei propri bisogni, del proprio reddito, della qualità e quantità dei servizi. Perciò essi come persone singole o gruppi sociali si aspettano invece che le amministrazioni pubbliche riducano i vincoli e gli obblighi nei loro confronti sostituendoli sempre più con la capacità di elaborare regole, indirizzi, interventi in grado di ampliare gli spazi per esprimere la propria identità, capacità di artigiani, operai, imprenditori, manager, il genio creativo, il talento artistico, sportivo, la curiosità scientifica e l'amore per la ricerca, la vocazione di educatore nei diversi gradi dell'istruzione o delle professioni sanitarie o quella degli operatori nei settori della salute e dell'assistenza ecc.

Oggi si parla di tantissimi sprechi, ma si dimentica che il più grande spreco è dato dalla mancata valorizzazione delle capacità manuali, intellettuali, relazionali e di empatia e dalla sistematica distruzione delle motivazioni di tutte quelle persone che non sono messe in condizione di esprimere e sprigionare le enormi energie che ognuna di esse ha.

L'ultima caratteristica della finalità riguarda il contesto culturale qualificato da “mutuo rispetto e tolleranza”. Questa definizione può essere intesa come la moderna declinazione del bene comune nella società globalizzata, della mobilità e della comunicazione in tempo reale tramite le moderne tecnologie.

Si tratta di una sfida che ben si colloca nel paradigma di “cambiamento d'epoca” richiamato all'inizio di questo contributo. I manager pubblici possono affrontarla interagendo con un contesto nel quale vi sia un rinnovamento dei processi decisionali della politica e nuove forme di coinvolgimento e responsabilizzazione della società nei confronti del bene comune.

# Enrico Mattei una figura di manager pubblico

Alessandro Aresu\*

## Abstract

*La figura di Enrico Mattei continua a generare attenzione pubblica, a quasi sessant'anni dalla sua morte. L'impronta di Mattei nella storia dell'Italia del secondo dopoguerra può essere letta anche come una lezione di management pubblico, attraverso tre principali caratteristiche: il fattore umano, nella capacità di mantenere e costruire una squadra di manager e di tecnici; il rapporto tra la politica e l'economia, nell'intreccio del sistema dell'economia mista e della stessa vita di Mattei; la politica energetica come politica estera, con la costruzione di una vasta ambizione per il gruppo da lui diretto, che gli sopravvive; il rilievo della formazione e della cultura nei processi organizzativi e nella dimensione pubblica. Per queste ragioni, la figura di Mattei continua a conservare una sua attualità, soprattutto in un contesto internazionale e nazionale in cui la grande impresa a partecipazione pubblica ha mantenuto e consolidato il suo rilievo.*

**Keywords:** Enrico Mattei, Eni, impresa pubblica, politiche industriali, politica estera.

---

\* Scuola di Politiche

**Introduzione**

**N**el novembre 2019 la rivista “Engramma”<sup>1</sup> ha pubblicato un numero dedicato all’Eni. Il fatto che si occupi della storia degli effetti dell’Eni una pubblicazione dedicata all’impronta, alla traccia (appunto, engramma) del passato e alla memoria culturale, aspetti che apparentemente esulano dall’azione specifica del gruppo energetico, può far riflettere sul ruolo dell’impresa, sulla sua eredità, sul suo segno nella storia d’Italia. Le tre sezioni della rivista “Engramma” (Da Agip a Eni, EniWay in Italia. Architettura paesaggio infrastruttura, Da EniWay a Energy Way. Scenari mediterranei) che esplorano l’impronta aziendale nelle immagini, nell’architettura, nelle infrastrutture, nelle arti più in generale e nel cinema. Vi è un riferimento anche ai miti del Mediterraneo (lo spazio di azione principale dell’azienda) che si collocano a cavallo tra il progetto e la geopolitica, tra cui l’Atlantropa dell’architetto Herman Sörgel, un avveniristico e folle sistema di dighe volto a chiudere il mare. Non manca, nel numero della Rivista, l’attenzione per l’aspetto di organizzazione culturale dell’Agip/Eni in senso ampio, su cui torneremo in seguito.

Eni, oltre che un’impresa, è un esempio della permanenza delle immagini nella storia del nostro Paese. Dei gesti, degli stili, delle percezioni che hanno caratterizzato una stagione che, per i suoi lunghi effetti, non può definirsi propriamente “passata”. Resta cruciale comprendere le caratteristiche di quella stagione, per gli studiosi, gli operatori del mercato, i decisori pubblici e privati, e anche un pubblico più vasto. E resta essenziale comprendere il ruolo, lo stile, le tecniche del suo fondatore: Enrico Mattei (1906-1962).

Per riprendere questo filo, ci si avvarrà di strumenti di storia dell’impresa, dei materiali aziendali, ma anche di testimonianze di contemporanei e dirigenti dell’Eni di Mattei, oltre che degli scritti e discorsi del fondatore dell’Eni. Naturalmente, nell’ottica di quest’analisi il tema non può essere esaurito, e nemmeno esplorato se non in via preliminare. Numerosi punti della vicenda umana e civile di Mattei sono già stati oggetto di studi e di approfondimenti. L’attenzione generale si è concentrata principalmente su due aspetti: in primo luogo, le innovazioni portate nella politica internazionale del mercato dell’ener-

- 
1. La Rivista di Engramma, attiva dal 2000 per iniziativa di Monica Centanni come evoluzione dell’attività di ricerca del Seminario di Tradizione Classica dell’Università Ca’ Foscari di Venezia, è dedicata alla persistenza e alle nuove interpretazioni della tradizione classica nella cultura occidentale. Si richiama alla lezione di Aby Warburg (1866-1929), il “filologo nato in Platonia” che avviò tra la fine dell’Ottocento e l’inizio del Novecento una promettente ricerca sull’arte rinascimentale, culminata nell’avvio di una titanica biblioteca. Con “engramma”, nella ricerca di Warburg che riprende alcuni spunti della neurologia della sua epoca, s’intende la traccia del passato che rimane nella memoria culturale, e affiora nel presente, anche attraverso legami inattesi e non intenzionali, che la filologia e la filosofia dell’arte hanno il compito di esplorare. Il soffio dell’antico non si dissolve ma permane nella rappresentazione, nei gesti attraverso cui l’arte di un’altra epoca si esprime. Il tempo della rappresentazione è un tempo di rammemorazione.

gia, in particolare nei rapporti con i paesi produttori, e le conseguenze di queste azioni nell'equilibrio energetico globale; in secondo luogo, come è prevedibile, la vicenda della morte di Mattei (il cosiddetto "caso Mattei") che per l'importanza della sua personalità nell'Italia degli anni '50 e '60 e per le incertezze relative all'incidente aereo (riconosciuto in seguito dalla magistratura come un sabotaggio) hanno suscitato un costante interesse.

## 1. La permanenza delle immagini e la traccia della povertà

Nella permanenza delle immagini su Enrico Mattei, sulla sua storia personale che si intreccia e si identifica con la storia aziendale, spicca la traccia della povertà. Nell'ultimo discorso pronunciato da Mattei a Gagliano Castelferrato il 27 ottobre 1962 c'è una sintesi dello stile che ne ha fatto l'uomo simbolo della ricostruzione italiana. L'evocazione degli anni dell'immediato dopoguerra, dello scetticismo sulla sua azione, dell'impeto di dimostrare le capacità industriali degli italiani. Il ringraziamento agli scienziati, agli operai, ai tecnici, e a Dio. La rivendicazione dei numeri del gruppo da lui costruito con impronta internazionale (50.000 persone, 1600 ingegneri, 3000 periti industriali e geometri, 2000 dottori in chimica ed economia, 300 geologi). La passione per i luoghi: le scuse per non essere venuto prima a Gagliano, l'immancabile richiamo alle sue Marche, i ringraziamenti per l'accoglienza ricevuta. E infine la parola che Mattei pronuncia sempre: povertà. *"Amici miei, anche io vengo da una provincia povera, da un paese povero come il vostro"*. A un cittadino che lo interrompe, chiedendogli di sradicare la miseria, Mattei assicura:

*Amico mio, io non so come lei si chiami ma anch'io ero un povero come lei; e anch'io ho dovuto emigrare perché il mio paese non mi dava lavoro; sono andato al Nord, e adesso dal Nord stiamo tornando al Sud con tutta l'esperienza acquistata.* (Mattei, 2012)

In realtà, Mattei non era povero. Nato ad Acqualagna, cresciuto a Matelica, era figlio di un carabiniere e di una maestra, la quale non proveniva da umili origini. Il giovane Mattei non ebbe successo negli studi e lavorò effettivamente come garzone e poi come operaio, divenendo poi imprenditore in proprio a Milano, prima del decisivo passaggio politico della Resistenza, che ha reso possibile la sua carriera di manager pubblico. L'importanza dell'aspetto 'narrativo' non può essere sottovalutata: sottolineare, esagerare la povertà fu sempre importante per Mattei. Non puntava alla stretta aderenza alla propria storia personale, ma a sfruttare l'identificazione con l'Italia, con la maggioranza degli italiani: lo stimolo a migliorare la propria condizione che ha animato il Paese negli anni in cui Mattei ha esercitato il suo ruolo di manager pubblico.

Mostrare, quasi rivendicare la miseria per superarla. Questo è l'obiettivo di Mattei, suggellato dal famoso documentario "L'Italia non è un Paese povero" del 1960 affidato al celebre Joris Ivens, sui cambiamenti di stili di vita e di benessere portati dalla metanizzazione, la grande impresa di infrastrutturazione nazionale. Il documentario è stato al

centro di una lunga controversia (raccontata in un documentario successivo di Stefano Missio dai fratelli Taviani, da Valentino Orsini e da Tinto Brass) perché mostrava in termini troppo crudi l'arretratezza italiana, in particolare nel Mezzogiorno, in grado di urtare la sensibilità politica volta ad accentuare il benessere del "miracolo". In particolare, sono problematiche le immagini dei Sassi di Matera, in cui una donna richiama le misere condizioni della propria famiglia, costretta a vivere in una grotta, nella sporcizia e tra le mosche, assieme a cinque figli sopravvissuti, mentre gli altri dieci sono tutti morti. Il documentario viene censurato e dimenticato anche perché Mattei, per ragioni di opportunità della stagione del governo Tambroni, non ci mette il suo capitale politico, visto che è impegnato in altri fronti.

Così, anche "L'Italia non è un Paese povero" sopravvive, a decenni di distanza, come engramma, grazie alla lungimiranza di Tinto Brass che salvò la copia originale. Engramma, stavolta, nel senso di impronta della volontà di raccontare in termini crudi e realistici la realtà, per trasmettere il segno del cambiamento,<sup>2</sup> ma allo stesso tempo tutto ciò che è rimasto irrisolto nella stagione dello sviluppo italiano. Così, tutte queste impronte, riportate qui a mero titolo di esempio, e molte altre vanno tenute presenti, nel momento in cui ci accostiamo alla figura manageriale di Enrico Mattei, che non può essere separata da effetti culturali, civili, politici e geopolitici della sua azione e del suo stile, che alimentano e riscrivono costantemente la sua narrazione.

Alla luce di queste considerazioni, la chiave di lettura qui adoperata sulla vicenda di Mattei (a partire da lavori precedenti e in vista di approfondimenti ulteriori) si concentra sulla sua figura di manager pubblico, nel tentativo di tracciare un profilo delle sue principali caratteristiche, che forniscono sia un ritratto della sua epoca che un insieme di lezioni per il futuro. Sono rilevanti, a questo fine, in particolare i seguenti aspetti, in cui divideremo questo contributo:

- La squadra: continuità e innovazioni;
- Il rapporto tra politica ed economia;
- La politica dell'energia come politica estera;
- Il nesso tra formazione, futurologia e cultura.

Tali elementi tengono insieme il "caleidoscopio" di Enrico Mattei manager pubblico e costruiscono la realtà aziendale che gli è stata e gli è erede.

---

2. Per esempio, nell'immagine di Matera, come ricordato da Bertozzi 2019.

## 2. La squadra: continuità e innovazioni

Enrico Mattei, membro dal marzo 1944 del Comitato di Liberazione Nazionale per l'Alta Italia e da agosto del comando generale del Corpo Volontari della Libertà, si distinse nella Resistenza democristiana come figura in grado di sfruttare al meglio per gli obiettivi comuni le sue capacità organizzative e gestionali e le sue conoscenze nell'ambiente di impresa del Nord Italia. Il 30 aprile 1945 la Commissione Centrale Economica del Clnai, presieduta da Cesare Merzagora, nominò Mattei commissario straordinario dell'Azienda Generale Italiana Petroli, istituita col regio decreto legge del 3 aprile 1926. Mattei si trovò quindi a operare in una realtà esistente, che nel corso dei suoi primi vent'anni di vita aveva dovuto affrontare le ripercussioni della situazione esterna ed interna (dalle sanzioni degli anni '30 alla situazione bellica), alla ricerca di un'identità in un mercato esistente. L'azione di Mattei si configurò quindi come una forma di turn-around aziendale, la cui efficacia è stata riletta a partire dalle azioni del manager pubblico nella successiva costituzione dell'Eni e nella sua centralità dello scenario politico e geopolitico italiano degli anni '50.

D'altra parte, come mostrato dalle ricerche sugli archivi aziendali e pubblici, in particolare da Daniele Pozzi, l'azione di Mattei, e la sua stessa negoziazione politica, non partì da zero ma dalla ricognizione delle competenze esistenti, in particolare nell'ambito della perforazione. L'incertezza dell'azienda corrispondeva, al tempo, all'incertezza politica dell'Italia, nei rapporti dell'immediato dopoguerra e negli equilibri in seno alla Resistenza, soprattutto nelle divisioni tra gli antifascisti comunisti e democristiani, in cui Mattei (come esponente di una Resistenza anticomunista) consolidò il suo ruolo politico, venendo eletto al Parlamento il 18 aprile 1948. Mattei, da deputato, ricoprì il ruolo di vicepresidente dell'Agip, con la nomina alla presidenza di Marcello Boldrini. Come ha notato Pozzi, riferendosi in particolare a Carlo Zanmatti, responsabile del ramo minerario, e a Ettore Carafa D'Andria, direttore generale dal 1935 al 1943 e amministratore delegato dal 1948:

*La presidenza Boldrini non si articolò come un deciso stacco dalla precedente esperienza dell'Agip, ma anzi cercò di recuperare e di inserire in posti di alta responsabilità alcune delle figure professionali che si erano distinte negli anni precedenti alla guerra. (Pozzi 2009)*

In questo modo l'azienda è messa in condizione di riprendere le sue attività tradizionali, con le innovazioni apportate da Mattei soprattutto in materia di investimenti, anche per corrispondere all'ambizione pubblica e politica che rappresenta un elemento importante del suo progetto, e su cui avremo occasione di tornare.

Restiamo su questo elemento, la valorizzazione delle competenze esistenti, per comprendere gli aspetti generali del metodo Mattei, e l'importanza della continuità nella sua azione. O meglio, dell'importanza di individuare un punto di continuità, nell'azienda, in cui

il capitale di conoscenza esistente possa essere valorizzato (e, se necessario, recuperato e rimotivato) al fine di corrispondere a nuovi obiettivi. In questo, Mattei rappresenta un esempio per il management pubblico italiano che riprende, adattandola, la tendenza generale di continuità che gli storici, e in particolare gli storici dell'amministrazione, hanno mostrato anche tra il fascismo e la Repubblica. Gli studi di Guido Melis indicano una dinamica del funzionamento amministrativo nell'equilibrio tra burocrazia e tecnocrazia, e in certo modo dell'autonomia manageriale già dentro il fascismo, espressa in particolare dagli 'istituti Beneduce' e dal gruppo dirigente che si raccoglie attorno al fondatore dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, "*protagonista decisivo della costruzione dello Stato imprenditore*" attraverso una "*vasta operazione*" in cui "*nulla fu casuale*". (Melis 2018)

Anche nell'operazione di Mattei la costruzione della squadra con l'equilibrio della continuità non sembra un elemento casuale. Il riconoscimento dell'esistente caratterizza in particolare i corpi tecnici, le 'élite del fare' di cui l'impresa ha più bisogno. Se c'è un genio manageriale di Mattei, non è dunque la volontà di ricostruire l'azienda petrolifera a propria immagine e somiglianza, anche davanti alla nuova sfida della metanizzazione, ma sta piuttosto nell'agire riconoscendo potenzialità e competenze, e investendole del proprio capitale politico. E della propria ambizione. L'innovazione avviene innestando l'ambizione in un corpo che già c'è. Ambizione che è crescita dimensionale, crescita delle funzioni, contrattazione dell'autonomia politica.

La nascita dell'Ente Nazionale Idrocarburi (Eni) corrisponde dunque alla crescente ambizione da parte di Mattei, che si riflette sui crescenti investimenti necessari, volti a diversificare l'attività e a corrispondere alle direttive governative sullo sviluppo dell'Italia nel Mezzogiorno. Quello che Mattei comprende è che l'evoluzione aziendale in un gruppo internazionale avrebbe

*Richiesto un'evoluzione dell'intera cultura del gruppo, fino a quel momento ancora radicata in modo molto forte nella dimensione operativa che era stata alla base dei successi nella pianura Padana. (Pozzi, 2009)*

Tale evoluzione si basa su un nucleo di persone di cui facevano parte, oltre allo stesso Marcello Boldrini, Eugenio Cefis, Raffaele Girotti e Carlo Zanmatti (tutti con incarichi di responsabilità in società del gruppo), oltre a Pietro Sette sul fronte legale, Attilio Jacoboni (e in seguito Ratti) sull'attività internazionale, Luigi Faleschini e poi Giorgio Fuà per l'attività economica e di studi, e in seguito Giorgio Ruffolo con un ruolo crescente anche in materia di relazioni esterne. La consapevolezza cruciale di Mattei riguarda l'importanza di inserire strumenti di organizzazione moderni nel ceppo di un'impresa pubblica, anche nel confronto con le esperienze internazionali. Anche per questo, conscio dei ritardi organizzativi che caratterizzavano (e continueranno grossomodo a caratterizzare) il capitalismo italiano, tanto nell'impresa pubblica quanto nell'impresa privata, Mattei si rivolge alla società statunitense Booz Allen & Hamilton, che svolge a partire dal 1956 attività di consulenza per Eni, incentrate soprattutto sul modello orga-

nizzativo e sui processi della capogruppo, oltre che nella gestione del personale. La scelta di Booz Allen & Hamilton, visti i suoi storici legami con gli apparati di sicurezza degli Stati Uniti, difficilmente è stata estranea all'ambizione internazionale di Mattei, e alla necessità di avere canali aperti con Washington. Allo stesso tempo, lo stimolo apportato dai consulenti statunitensi non era l'unico a cui l'azienda si rifaceva: all'esperienza a San Donato di un Istituto direzionale e tecnico Eni (Idet) si affiancavano altri programmi di aggiornamento ingegneristico, amministrativo e manageriale, legati anche agli economisti italiani protagonisti a diverso titolo dell'economia mista e dell'impresa pubblica, tra cui Pasquale Saraceno.

Una pietra miliare di questo percorso di allargamento delle competenze e di alimentazione di un ecosistema di conoscenza è la creazione del Servizio per gli studi di pianificazione economica dell'Eni da parte di Giorgio Fuà nel 1959, e in seguito 'ereditato' da Giorgio Ruffolo che riassumeva in sé anche il compito delle relazioni esterne. Il Servizio studi opera come una fucina di talenti, che mette insieme competenze giuridiche, economiche e di altro genere, in grado di allargare l'orizzonte rispetto ai corpi tecnici, la cui formazione è l'interesse primario. Il grande gruppo internazionale che Mattei va costruendo, in cui la holding *"è un cervello e come tale è tutta un ufficio studi"* (Cassese, 1963), deve affiancare questa dimensione di profondità allargata alle tradizionali capacità, senza generare confusione.

Da questo punto di vista, la vicenda del Servizio studi, che ha generato grande attenzione anche per le professionalità che vi sono passate, tra cui Luigi Spaventa e Sabino Cassese, rappresenta sia un'eredità per il Paese che una sfida interna. La sfida mette in luce come la capacità di Mattei manager pubblico, l'arte della sua leadership nella gestione dei processi decisionali, sia anche quella di tenere insieme i diversi mondi, le diverse cordate dell'azienda che vanno formandosi con la sua crescita. Le diverse sensibilità portano a diverse prospettive, da ascoltare per giungere alle decisioni strategiche e a un modus operandi unitario. Il leader deve essere in grado di tenere insieme queste esigenze, così come deve saper innestare nel corpo esistente senza disperdere le competenze necessarie. Non è possibile comprendere le esigenze di continuità e le prospettive di innovazione, d'altra parte, se non si considera la "relazione speciale" che intercorre tra economia e politica nell'epoca, definendo confini e ambizioni dello spartito dell'economia mista interpretato da Mattei.

### **3. Il rapporto tra politica ed economia**

Nella sua celebre analisi delle tipologie imprenditoriali italiane dal 1880 al 1960, Franco Amatori considera l'Eni di Mattei *"la più completa espressione della filosofia imprenditoriale dell'impresa pubblica"* (Amatori, 1980). Secondo Amatori, *"è possibile dire che l'Eni è stata l'iniziativa privata di un imprenditore pubblico, Enrico Mattei"*. Secondo Amatori, che discute

in particolare la testimonianza di Marcello Colotti, è dalla sua vicenda personale di imprenditore e dai contatti con il progressismo cattolico lombardo che Mattei trae la convinzione dell'importanza del ruolo dello Stato nell'economia. Un ruolo da giocare, tuttavia, in opposizione ai vincoli burocratici, e attraverso la flessibilità imprenditoriale propria dell'impresa privata. Nella ripresa successiva del suo saggio, Amatori definisce Mattei, al pari di Beneduce e Sinigaglia, come *“samurai”*, ovvero imprenditore *“sinceramente patriottico che fornisce servizi disinteressati ed essenziali allo Stato”*. (Amatori, 2011)

Mattei, come Sinigaglia, evoca un periodo in cui *“non c'erano differenze tra imprenditori privati e di Stato”* e in cui *“la grande impresa di proprietà pubblica riuscì a restare di maggiore successo di quella privata”* (Amatori, 2011). Da un lato, Mattei è imprenditore schumpeteriano, perché apporta nello spazio e nei processi dell'impresa un carattere trasformativo e innovativo. Dall'altro lato la sua azione non può essere separata dalla stretta correlazione tra politica ed economia. È allo stesso tempo imprenditore politico ed economico. Secondo la definizione di Giorgio Ruffolo, un imprenditore al servizio dello Stato.

Il rapporto tra economia e politica di Mattei è forgiato nell'ambiente intellettuale milanese in cui si forma quando esercita già il mestiere di imprenditore. L'educazione intellettuale di Mattei non è quindi una formazione accademica. Mattei in seguito rivendicherà il suo non essere *“intellettuale”* o *“professore”* anche quando dimostrerà di apprezzare i riconoscimenti accademici, come le lauree honoris causa in Ingegneria e Chimica. L'accento sulla mancanza di una compiuta formazione intellettuale, proprio come l'accento sulla povertà, va inserita nella narrazione di Mattei volta alla sua identificazione, quasi ossessiva, con i sentimenti popolari. Tuttavia, Mattei matura grande rispetto per le competenze accademiche e scientifiche. Questo deriva anche dall'incontro con un preciso ambiente intellettuale, quello dell'Università Cattolica di Milano, dove è centrale il ruolo di Marcello Boldrini, docente di demografia presso l'ateneo per trent'anni, dal 1936 al 1955 preside di scienze politiche e in seguito di economia. Com'è noto, alla Cattolica si muovono anche intellettuali centrali per la fondazione della Democrazia Cristiana e per la Costituente, tra cui Amintore Fanfani e Giorgio La Pira. L'ambiente del Codice di Camaldoli e del suo programma è quindi per Mattei un punto di riferimento reale, che attraverso l'amicizia e alleanza politica con Vanoni, propiziata dallo stesso Boldrini, costituisce il suo principale spazio di movimento.

Cosa pensava dell'intermediazione politica Mattei, nella sua *‘vita precedente’* di imprenditore non al servizio dello Stato? Un manager e figura culturale-editoriale di prim'ordine, Giuseppe Luraghi, riporta nei suoi ritratti una testimonianza interessante su Mattei. Luraghi racconta di aver conosciuto Mattei come fornitore del gruppo Pirelli, all'inizio degli anni '40. Il responsabile della consociata Sapsa comunicò un giorno a Luraghi che un certo fornitore era stato messo alla porta perché indignato dal comportamento del capo dell'ufficio acquisti, che pretendeva personalmente percentuali sulle forniture. Il fornitore era Mattei. La sua denuncia portò al licenziamento del dirigente, che venne

incriminato. Commenta Luraghi: “*colpevole era davvero e io ammirai molto il raro ed esemplare comportamento di Mattei*”. (Luraghi, 1992)

L'uomo che incontrò molti anni dopo, all'apice del suo potere in Eni, è per Luraghi diverso, perché abituato a compromessi frequenti tra politica ed economia, costretto ad acquistare aziende lontane dal centro delle attività per rispondere a vincoli politici.

È interessante legare la storica controversia sul rapporto tra Mattei e la corruzione<sup>3</sup> a quella testimonianza di Luraghi, che racconta il giovane imprenditore e il cambiamento dell'uomo al servizio dello Stato. Secondo Guido Carli, Mattei:

*Era un ossesso, un invasato [...] pervaso da spirito anticapitalistico, contrario alla concorrenza [...]. Non faceva mistero della sua opera di corruzione.* (Carli, 1993)

Sappiamo con ragionevole certezza che Mattei non si è mai arricchito per la sua attività e che ha finanziato le correnti della Democrazia Cristiana.<sup>4</sup>

In ogni caso, senza la vicinanza con la politica è impossibile riprendere il filo della storia di Mattei e della sua epoca nell'Italia della ricostruzione. Anche perché Mattei è parlamentare, all'inizio della sua esperienza da manager pubblico. Interviene all'apertura del primo congresso della Democrazia Cristiana il 24 aprile 1946, da membro della Consulta Nazionale, tra gli applausi dei partigiani. Dal 1948 al 1953 è deputato: le attività dell'Agip si sovrappongono alla sua attività politica, prima della decisione di dimettersi per dedicarsi interamente all'Eni. Per Mattei entrambe le attività corrispondono al servizio allo Stato e alla crescita del suo progetto. D'altra parte, la confusione tra rappresentanza pubblica e impresa privata presenta un'ampia casistica in vari Paesi. Si pensi al sistema francese, in cui Marcel Dassault è stato deputato e senatore, con brevissime interruzioni, dal 1951 al 1988.

Alla sua attività politica, e partitica, si affianca il rapporto le figure chiave della difesa in Italia. Si pensi per esempio alle testimonianze di Paolo Emilio Taviani, che riporta gli accesi interventi di Mattei nel '48 nella stagione del disarmo democristiano e perfino le sue “*esagerazioni nei toni contro l'Unione Sovietica*”. (Taviani, 2002)

Secondo Taviani, Mattei anche per le sue esperienze partigiane è pienamente consapevole dell'assetto di difesa italiano derivante dalla scelta occidentale, compresa la costruzione di Gladio. In particolare, Taviani afferma:

- 
3. Alimentata anche dall'esordio di *Razza Padrona* di Scalfari e Turani, in cui il metodo di Mattei concorre allo sviluppo dell'arcinemico del testo, Eugenio Cefis.
  4. Di particolare interesse la testimonianza di Giovanni Galloni sulle risorse determinanti per la fondazione della Base, Galloni 2007, discussa anche in Aresu 2019b.

*Mattei – nella sua qualità di ex comandante partigiano e di vicepresidente della Federazione Volontari della Libertà – fu sempre accanto, con i suoi consigli, alle nostre Forze armate, sia per la fondazione di Stay Behind (la cosiddetta Gladio) sia per le assunzioni dei valorosi partigiani chiamati a addestrarsi al sabotaggio nell'eventualità di un'invasione sovietica alla quale si preparavano attivamente gli eserciti ungherese e russo dagli anni Cinquanta fino agli anni Settanta.* (Taviani, 1995)

In un altro contesto, dopo aver rifiutato le ipotesi di attentato a Mattei nel '62, Taviani afferma che Mattei è stato un *grand commis* e non un politico, perché il ruolo politico era svolto da Vanoni. (Taviani, 1995)

Allo stesso tempo, avvalorava il rapporto essenziale con le cordate politiche di Mattei. Secondo la testimonianza di Taviani, dopo la morte di Vanoni il presidente dell'Eni si reca da lui e Andreotti, per chiedere loro consiglio su chi supportare, prima di scegliere Fanfani.

Due questioni sembrano di particolare interesse per ulteriori approfondimenti. La prima è la domanda su chi regga il filo, su quali siano le conseguenze per lo Stato del progetto di Mattei, della sua azione verso una 'egemonia' dell'economia mista. Secondo Cassese, l'Eni di Mattei ha vissuto un rapporto con la burocrazia statale improntato sulla sfiducia per il sistema di autorizzazioni, concessioni, controlli. L'amministrazione era accusata dall'azione di Mattei ed era allo stesso tempo sfidata dalla costruzione di quella realtà di Stato. Orgogliosamente di Stato e allo stesso tempo "*impresa moderna, a fronte dell'impresa-Stato, arcaica e burocratizzata*" (Cassese, 1994). È utile, per decifrare questa chiave di lettura, applicare all'Eni un classico tema di Cassese, quello delle "amministrazioni parallele" (si veda tra l'altro Cassese 2014, pp. 147-160). L'Eni di Mattei si presenta come una sfida allo Stato e allo stesso tempo come una sua fuga: in questi termini, appunto, una classica amministrazione parallela, dove le esigenze di velocità, alleggerimento di controlli, elasticità rispondono a classiche argomentazioni avanzate per la crescita di altri enti. Liberarsi dallo Stato, nello Stato. La specificità di Eni si può individuare nelle caratteristiche di sviluppo del mercato dell'energia, nel rapporto tra sistema interno e sistema internazionale, oltre che nella figura di Mattei come nodo del rapporto tra impeto dell'impresa e mediazione politica.

La seconda questione riguarda l'orientamento ideologico che distingue, tra le altre, l'elaborazione di Mattei, nel suo ambiente culturale e nel suo orizzonte internazionale, sul ruolo dello Stato nell'economia. In uno scritto di Mattei risalente al viaggio a Pechino del 1958, si sofferma sul rapporto tra capitalismo e socialismo. Più che fornire una dissertazione teorica, il suo obiettivo è duplice: da un lato il chiarimento sull'identità dell'Eni e sul suo protagonismo nel contesto italiano, dall'altro l'identificazione dell'ambito dell'economia mista come ponte tra le nazioni occidentali e le economie pianificate.

Mattei, anzitutto, considera il tradizionale capitalismo privato in Italia come ormai svincolato dalla gestione del capitalista singolo, perché sempre più legato a dinamiche di

concentrazione e burocratizzazione delle imprese. Questo capitalismo “*spesso non disdegna gli interventi dello Stato, anzi talvolta persino li sollecita*”.

Accanto a questa forma di capitalismo privato, in Italia si afferma un altro modello, di “*capitalismo statale*”, che vede protagonisti in particolare l’Istituto per la Ricostruzione Industriale e l’Eni. Essi si distinguono per le loro origini, ricorda Mattei: mentre la nascita dell’Iri si deve alla necessità di rispondere alla Grande Depressione, la creazione dell’Eni avviene “*con la chiara visione di fini sociali*”. Pertanto, l’Eni rappresenta un esempio distintivo e unico, “*la punta avanzata di un movimento, il quale propone come fine dell’attività economica piuttosto il bene pubblico che il profitto ed assume, a seconda dei casi, una funzione sostitutiva oppure integratrice dell’impresa privata*”.

Il capitalismo statale, nella sintesi di Mattei, si manifesta naturalmente in relazione alle più moderne fonti di energia, così come ad ambiti su cui l’industria italiana era carente, come la chimica e i fertilizzanti. È opportuna, a detta di Mattei, una sottrazione di queste funzioni alla “*speculazione*” per sottoporle al controllo pubblico. Oltre a modernizzare le strutture produttive, questa politica economica regolata dallo Stato “*fa ulteriormente recedere il mito dell’economia di mercato, a cui il mondo occidentale non crede più, e gli sostituisce un sistema misto in cui le grandi attività regolatrici emanano dallo Stato, e le funzioni esecutive vengono affidate ai privati in perfette condizioni di uguaglianza e di elasticità*”. (Mattei, 2012)

L’obiettivo del discorso di Mattei, attraverso questa decostruzione dell’economia di mercato, è identificare l’Eni come attore ideale per il dialogo e la collaborazione tra democrazie occidentali e democrazie popolari, per via della sua peculiare natura.

Per Mattei l’orizzonte del rapporto tra politica ed economia è sempre legato a un sentimento di rivalsa: contro la povertà, contro lo ‘stato di minorità’ dell’Italia da cui riemergere. Attraverso la rivendicazione e, se necessario, la lotta. Ezio Vanoni, al congresso della Democrazia Cristiana del 1954, aveva posto un “bivio” per l’Italia:

*O essa saprà continuare ed intensificare lo sforzo condotto dopo la guerra per la sua rinascita e la ricostruzione, o la distanza con gli altri paesi è destinata ad accrescersi e il nostro destino potrebbe essere di cadere in condizioni quasi coloniali, dalle quali non sapremmo più riprenderci.*<sup>5</sup>

Non a caso Mattei, nel ricordare l’amico e alleato Vanoni nel 1959 allo stabilimento Snam di Talamona, esordisce affermando che “*la povertà della terra in cui era nato, e soprattutto di Morbegno, dove aveva casa, genitori, amici, costituivano un permanente cruccio per Vanoni*”. (Mattei, 2012)

Ancor più dopo la morte di Vanoni, Mattei sente profondamente il ‘suo’ bivio, e agisce per porre l’Italia sulla prima strada. Il destino di “*cadere in condizioni quasi coloniali*” si scongiura

5. Se ne veda l’importante e brillante discussione in Craveri 2016.

mettendo il capitale politico al servizio di un progetto schumpeteriano, rispondente anche a logiche di mercato e, in questi termini, in opposizione rispetto a un semplice adeguamento delle richieste politiche. Ma il riferimento coloniale per Mattei scava più nel profondo. Si lega all'individuazione del nemico, delle potenze esterne che vogliono mantenere l'Italia in uno stato di minorità, o che vogliono mantenere il colonialismo come modalità di rapporto tra le nazioni. Rispetto a questo assetto, nel superamento del complesso di inferiorità, Mattei cerca un ruolo per l'Italia e per sé nelle dinamiche geopolitiche mediterranee.

#### 4. La politica dell'energia come politica estera

*“Un nuovo Napoleone”*: è noto il giudizio di Daniel Yergin su Mattei. A suo avviso, la campagna di Mattei è, da un lato, volta a dimostrare che è possibile creare qualcosa di nuovo anche *“in un tempo in cui le principali compagnie erano diventate grandi burocrazie, troppo larghe, complesse e affermate per riflettere l'immagine di ogni singolo uomo”*. (Yergin, 1990)

È una campagna radicata nella politica estera, come proiezione necessaria del progetto di Eni. Secondo una doppia esigenza: “fame” di energia, e dunque di accordi con i paesi produttori; formazione di tecnici dell'esplorazione e della produzione, in grado di costituire un valore aggiunto rispetto alla concorrenza.

In questi termini, la “formula Mattei”, in termini completi, punta alla crescita di un capitale reputazionale attraverso le relazioni con l'estero, da sperimentare attraverso una superiore capacità di estrarre valore. Alimenta l'eredità di una visione integrata in cui generare un vantaggio competitivo, che dura fino ai nostri giorni, può essere ritrovata in una visione a 360 gradi del metodo Mattei.

La politica estera di Mattei è complementare alla traccia di Vanoni sul colonialismo. L'Italia non può tornare un paese povero. Deve emergere. Deve liberarsi da un giogo e trovare uno spazio. Deve acquistare indipendenza, autonomia, all'interno dei vincoli della guerra fredda. L'espansione internazionale dell'Eni contribuisce a superare il *“complesso di inferiorità nazionale”* (Mattei, 2012), secondo cui gli italiani sono di *“razza pigra”* e incapaci di grande organizzazione industriale.

La politica estera di Mattei non si ferma qui. È relazione e direzione della politica estera italiana. Anche qui ritorna la domanda di Cassese, che potrebbe essere posta anche nei decenni successivi alla morte di Mattei ma che proprio l'attivismo di Mattei ha reso più pertinente: in che modo la politica estera italiana può essere considerata subordinata, in alcuni scacchieri, rispetto agli interessi dell'Eni?

Nella sua dialettica Mattei si muove tra l'*understatement*, schermandosi rispetto all'importanza di Eni nella politica estera italiana, e l'indicazione dei nemici, le ‘Sette So-

relle' del mercato petrolifero mondiale alle quali si contrappone la sua iniziativa. In alcune occasioni, Eni nelle parole di Mattei non è che un “*modesto strumento*” di cui lo Stato italiano si può servire, senza imprimere alcuna direzione autonoma alla politica estera italiana. In altri interventi, Eni è il simbolo della costruzione di un nuovo paradigma. L'interpretazione più credibile, e più coerente con lo spirito battagliero di Mattei, è quest'ultima.

Infatti, Mattei voleva dimostrare ai leader dei principali paesi produttori di petrolio che si poteva avere un rapporto diverso con le compagnie petrolifere (Garavini, 2019), fondato su una comunanza di intenti e di obiettivi. Per questo il retroterra ideologico ha un ruolo importante, che Mattei rivendica apertamente. Il collante dell'anticolonialismo stabilisce, secondo il credo di Mattei, un'equivalenza tra il cammino della decolonizzazione e l'uscita dell'Italia dalla povertà. Lo ribadisce in un discorso a Tunisi nel 1960:

*La geografia della fame è una leggenda: è legata solo alla passività, all'inerzia creata nel colonialismo nelle popolazioni autoctone. Faceva comodo al colonialismo incoraggiare la fatalità, la rassegnazione. Io leggo sempre i vostri discorsi e quello che più mi ha colpito è la lotta contro la fatalità e la rassegnazione. Ho lottato anch'io contro l'idea fissa che esisteva nel mio Paese: che l'Italia fosse condannata ad essere povera per mancanza di materie prime e di fonti energetiche. (Mattei, 2012)*

Se l'Italia dell'Agip e dell'Eni, l'Italia di Mattei, ha saputo sfuggire al complesso di inferiorità nazionale e alla trappola della povertà, allora questa strada può essere condivisa, diffusa, intrapresa dalle altre nazioni con l'uscita dal colonialismo. L'esempio di Eni è disponibile per tutti, al fine di superare uno stato di minorità nelle infrastrutture industriali per la trasformazione delle materie prime, e di conseguenza per lasciarsi alle spalle quel colonialismo economico che diventa un fattore politico.

D'altra parte, l'iniziativa di Mattei è decisiva per l'orientamento internazionale dell'Italia, anzitutto nella lettura che più conta, quella degli attori esterni. La nascita del neoatlantismo al finire degli anni '50, vede Mattei al centro dell'azione di marca democristiana per raggiungere un ruolo nel Mediterraneo non subordinato agli Stati Uniti. Un'azienda che si muove in uno scenario internazionale deve prima o poi confrontarsi con il principio di Lippmann (Lippmann, 1943): equilibrare le ambizioni con le risorse. E sulle proprie ambizioni incide, giocoforza, la capacità dello Stato. In quest'ambito, l'azione di Mattei incontra vincoli inevitabili, per cui si può spingere solo fino a un certo punto. Qui si colloca l'appeasement con gli Stati Uniti, che è già avanzato negli anni '50 da alcuni “ambasciatori” di Mattei presso l'estero. Per esempio, nella lettera che Raffaele Mattioli scrive il 3 giugno 1957 a Nelson Rockefeller, il banchiere italiano sostiene che la relazione tra interessi petroliferi americani ed Eni è stata caratterizzata da “*grandissimi pregiudizi*” e invita gli Stati Uniti a “*giungere a un modus vivendi con l'Eni*”. (Gaido, Pino 2015)

È stato Leonardo Maugeri (Maugeri 1994 e la sintesi in Maugeri 2006, pp. 88-91),<sup>6</sup> a mostrare, attraverso le sue ricerche presso gli archivi del Dipartimento di Stato, le modalità dell'avvicinamento tra Mattei e gli Stati Uniti dopo le tensioni generate dall'azione dell'imprenditore italiano per minare la formula 50-50 nei contratti petroliferi con l'Iran e la Libia, caricata da Mattei stesso di significato epocale nella dialettica contro le major anglosassoni. L'amministrazione Eisenhower assume, secondo Maugeri, una visione neutrale sulle attività di Mattei e non vede la fine della formula 50-50 come un attacco decisivo, perché incapace di minare strutturalmente i rapporti di forza. L'incontro di Mattei nel 1961 con Averell Harriman, uno dei "saggi" della politica statunitense (Isaacson & Thomas, 1986), prepara il terreno per un rapporto diverso tra il presidente dell'Eni e gli apparati americani. La distensione dura fino alla morte di Mattei.

Se i vincoli internazionali esistono (ed esistono) come è possibile operare? La risposta del manager pubblico Mattei non è limitata alla dialettica e alla relazione con la vita politica italiana. Coinvolge l'investimento costante nel fattore umano, che è impastato con la politica estera dell'energia da diversi punti di vista: il mantenimento e la crescita delle competenze interne (le caratteristiche di continuità e innesto che abbiamo richiamato), il richiamo agli italiani che lavoravano all'estero, invitati più volte pubblicamente e sui giornali stranieri a tornare in patria, la costruzione di una classe dirigente di giovani, inviati all'estero per ragioni di rapporti commerciali e di presidio del territorio, soprattutto in Africa (i "ragazzi di Mattei" raccontati da Accorinti, 2006), i tecnici stranieri ai quali vengono fornite occasioni di formazione.

I lavori storici sulla politica estera dell'Eni di Mattei sono numerosi, e continueranno a essere arricchiti, nel prossimo futuro, dalla disponibilità e dall'analisi degli archivi, così come dall'attualità di alcuni dei rapporti bilaterali dell'Italia nel Mediterraneo e nel Medio Oriente che possiamo osservare a partire dai progetti di Mattei, dall'Iran (Tremolada, 2011) al Marocco (Bagnato, 2004) alla Libia (Tremolada, 2015). Attraverso questi punti di osservazione, le esigenze dell'attualità si sedimentano su rapporti storici, in cui la politica estera dell'energia è stata un fattore non solo tecnico, ma anche culturale e antropologico.

Ciò che è essenziale comprendere, per individuare la lezione di Mattei in quest'ambito, è il nesso tra la politica estera e la presa di lungo corso sui paesi e sulle classi dirigenti. La politica estera dell'energia riflette l'ambizione di Mattei e lo spazio geopolitico in cui si incunea il suo progetto. Il mezzo principale con cui viene realizzata è la formazione. È attraverso la formazione che Mattei realizza la sua visione del mondo, quella che Briatico chiama 'futurologia naturale' (Briatico, 2004) e su cui torneremo.

---

6. Maugeri 1994 è un libro molto importante che meriterebbe di essere ripubblicato (anche per onorare la memoria dell'autore, uno dei più acuti studiosi del sistema dell'energia nell'intersezione tra storia, tecnologia, economia e geopolitica).

Il rapporto cruciale col movimento di indipendenza algerino (che come è noto costa a Mattei le minacce di morte dell'Organisation de l'armée secrète e l'eterna gratitudine del popolo algerino) viene cementato non solo attraverso il supporto finanziario e logistico, ma anche e soprattutto tramite un'assistenza tecnica molto accurata. Da un lato, Mattei intende formare le classi dirigenti tecniche del nuovo Stato presso la Scuola di studi superiori sugli idrocarburi di Metanopoli; dall'altro lato, mette i consulenti di Eni a disposizione della delegazione algerina impegnata con i colloqui di pace in Svizzera con i francesi, dove la questione energetica e una adeguata capacità di trattativa legale in materia, risulta cruciale. Quest'azione di politica estera dell'energia si sviluppa con un investimento sul fattore umano, anche con la designazione dell'inviato speciale Mario Pirani a Tunisi nel 1961. Pirani viene investito di vari compiti: organizzare il sostegno dell'Eni al Gpra (Gouvernement provisoire de la République algérienne), analizzare l'operato delle compagnie concorrenti, influenzare la stampa maghrebina. Nella prospettiva di Mattei, Roma può diventare la piattaforma logistica per i movimenti dei rappresentanti algerini, e i colloqui mediterranei di Giorgio La Pira possono supportare le rivendicazioni algerine. (si veda Pirani, 2010)

L'ambiziosa tela geopolitica di Mattei, che presenta le caratteristiche e le intuizioni che abbiamo richiamato, è interrotta dalla sua morte. La morte di Mattei è uno dei misteri italiani della guerra fredda, una delle grandi ferite della storia repubblicana. A partire dagli anni '90, l'inchiesta del giudice Vincenzo Calia ha portato a una nuova verità giudiziaria, per cui risulta appropriato parlare di attentato, e non di incidente. Tuttavia, la verità giudiziaria non è stata in grado di individuarne con chiarezza i mandanti, né nell'orizzonte nazionale né in quello internazionale. Nel contesto nazionale sono ipotizzati sia coinvolgimenti mafiosi, nell'esecuzione materiale dell'attentato con l'inserimento della carica di tritolo nel piccolo aereo che doveva portare Mattei dalla Sicilia a Milano, che coinvolgimenti politici, volti a limitare l'influenza di Mattei nella formula di centro-sinistra che l'avrebbe reso senz'altro protagonista.

Quanto alla verità geopolitica, i protagonisti e i ricercatori tendono a dividersi per le aree e per le passioni di competenza: per esempio, Maugeri rigetta l'impronta statunitense, sottolineando la nuova fase dei rapporti di Mattei con Washington; Pirani argomenta sull'inconsistenza della tesi francese, basata sulle minacce ricevute dall'Organisation de l'armée secrète, sottolineando l'evidente debolezza dell'organizzazione in quella fase e avvalorando invece l'ipotesi statunitense. Va ricordato che, nonostante la distensione sia sul fronte ufficiale statunitense che su quello ufficiale francese, Mattei poteva aver conservato importanti e influenti nemici negli apparati governativi e deviati. Si tratta di piste geopolitiche che, in ogni caso, non saranno suffragate da prove, a meno di impreviste e sorprendenti scoperte d'archivio. Difficilmente potremo mai avere chiarezza e verità sull'omicidio di Enrico Mattei. Per capire il suo ruolo storico, non ci resta che riprendere e comprendere i pilastri della sua azione nello scenario internazionale.

In sintesi: se l'ambizione della politica estera di Mattei nella storia della sua "impronta" è spesso accentuata fino all'eccesso, concorrendo ad alimentare il suo mito e non considerando le caratteristiche dell'epoca e i vincoli internazionali di cui lui stesso era consapevole, nondimeno resta attuale la traccia del legame tra la formazione, l'intensità tecnologica, la politica estera dell'energia. A questo tema si affianca ancora il rapporto tra Eni e lo Stato, che anche in tempi più recenti indica i principali nervi scoperti della capacità statale italiana e della difficoltà di perseguire l'interesse nazionale. (Aresu & Gori 2018)

Le vicende della politica mediterranea italiana dell'ultimo decennio (si pensi non solo alla Libia, ma anche all'Egitto e agli Emirati Arabi Uniti) possono essere lette ancora in rapporto alle operazioni e agli accordi dell'Eni. Non per sottolineare una sudditanza, ma per indicare limiti e opportunità mancate dell'Italia.

## 5. Formazione, futurologia, cultura

Nell'impronta dell'Eni di Mattei l'aspetto formativo acquista un carattere di primo piano, su cui convergono le direttrici dell'azione del manager pubblico, tanto nell'organizzazione quanto nell'attività di politica estera dell'energia.

Un passaggio di grande rilievo è la costituzione della Scuola di studi superiori sugli idrocarburi a San Donato Milanese nel 1957, di cui è preside Marcello Boldrini. Mattei seguirà con attenzione i lavori, riflettendo la sua ambizione nel dialogo tra la realtà formativa e l'impresa. Nel 1969 la Scuola sarà intitolata alla sua memoria.

Mattei descrive in questi termini il capitale umano della Scuola e i suoi obiettivi:

*Abbiamo bisogno che i giovani vengano da noi già con un bagaglio di conoscenze, siano liberati da quel diaframma, da quel muro che esiste sempre tra lo studente appena uscito dall'università e le aziende.* (Mattei, 2012)

La Scuola è figlia dell'espansione internazionale, dell'accoglienza di "studenti di altri Paesi che, con nostro rammarico, ci lasciano per tornare alle loro case". Il fondatore di Eni ritorna spesso, nei suoi discorsi inaugurali e conclusivi, su questo punto, sul ruolo della formazione per costruire ponti tra l'Italia e altri Paesi:

*Noi siamo contenti di averli avuti qui, perché ci siamo potuti conoscere, abbiamo potuto in certo qual modo familiarizzare fra italiani e cittadini di lontani Paesi.* (Mattei, 2012)

La formazione, in questi termini, diventa anche un modo per raccontare il proprio progetto, per indicarne le evoluzioni successive. Sempre con il riferimento all'espansione

internazionale e all'anticolonialismo, cercando l'identificazione tra il cammino dell'Italia e quello dei Paesi da cui provengono gli studenti. Si può operare da attori, non solo da spettatori, seguendo l'esempio dell'impresa di Mattei:

*Abbiamo adottato un'impostazione nuova, perché non ci piaceva lasciare operare nel nostro Paese imprese esclusivamente straniere, rimanendo solo a guardare. (Mattei, 2012)*

C'è un discorso, pronunciato per l'apertura dell'anno accademico della Scuola, nel 1961, che riassume tutti i temi caratteristici della visione del mondo di Mattei. Il fondatore dell'Eni enuncia il complesso di inferiorità nazionale. In questo specchio, nello specchio della vicenda dell'Italia del dopoguerra, le altre nazioni possono ritrovarsi. Riprendendo lo stereotipo secondo cui gli italiani non erano capaci di creare e gestire la grande organizzazione industriale, Mattei afferma, rivolto agli studenti stranieri della Scuola

*Ricordatevi, amici di altri Paesi: sono cose che hanno fatto credere a noi e che ora insegnano anche a voi. Tutto ciò è falso e noi ne siamo un esempio. Dovete avere fiducia in voi stessi, nelle vostre possibilità, nel vostro domani; dovete formarvelo da soli questo vostro domani. (Mattei, 2012)*

La costruzione delle istituzioni formative è il modo per realizzare l'ambizione aziendale, per attrarre, conservare e diffondere talenti, e quindi per raggiungere autonomia, uscendo dagli stereotipi sull'inferiorità. Mattei lo spiega in questi termini:

*È necessario studiare, imparare, conoscere i problemi. E noi ci mettemmo con tanto impegno, e abbiamo creato scuole aziendali per ingegneri, per specialisti, per operai, per tutti e dappertutto. Con questo sforzo continuo ci siamo formati i nostri quadri. Oggi abbiamo, solo nel gruppo Eni, circa 1300 ingegneri, 3000 tra periti industriali e geometri, 300 geologi, 2000 dottori in chimica, in economia e in legge, migliaia e migliaia di specialisti. Conosciamo i problemi, li sappiamo discutere e riusciamo a vedere che niente va bene, niente di tutto quello che ci hanno insegnato sulle nostre inferiorità. (Mattei, 2012)*

Secondo Briatico, Mattei era un 'futurologo naturale', costantemente animato dall'idea di velocizzare lo sviluppo italiano, di far arrivare l'Italia prima in quelli che oggi definiremo i grandi megatrend, le forze strutturali economiche e sociali. Mattei era un uomo "diffidente verso la cultura ma estremamente attento alle sue intuizioni anticipatrici" (Briatico 2004). La futurologia si esprimeva nella sua visione dei rapporti internazionali, ma anche delle reti dell'energia e delle stesse fonti energetiche. Per esempio, all'inizio degli anni '60, Mattei perseguiva l'obiettivo di trasformare l'Eni in un Ente Nazionale per l'Energia, in grado di occuparsi di tutte le fonti energetiche. Entro questo progetto va collocata l'ampia attività di preparazione e di promozione scientifica e tecnica da parte dell'azienda, ma anche l'investimento sul nucleare. La posa della prima pietra della centrale di Latina corrisponde all'impostazione classica di Mattei: tecnologia, patriottismo e lavoro per portare innovazione ed energia nei luoghi dove prima c'erano le paludi.

Nel progetto formativo aziendale e nazionale di Mattei rientrano anche le politiche culturali, che possiamo analizzare entro due declinazioni principali: la prima riguarda l'organizzazione della cultura in rapporto all'identità aziendale, mentre la seconda individua la battaglia culturale che Mattei sente di dover combattere all'interno del dibattito pubblico italiano, per rispondere ai tentativi di delegittimazione della sua azienda.

L'identità aziendale alimentata da Mattei negli anni '50 e nei primi anni '60 coinvolge – oltre all'architettura che meriterebbe un capitolo a parte, dalle stazioni di rifornimento ai grandi progetti urbanistici – il design, l'arte, le riviste. Si pensi, per esempio, al ruolo di Agip e di Eni nella storia del design e della grafica in Italia, a partire dal concorso di idee Agip del 1952, bandito in collaborazione con la rivista *Domus*, al tempo diretta da Gio Ponti. L'oggetto del concorso era la campagna pubblicitaria della benzina Supercortemaggiore e del metano Agipgas. A essere selezionato per la prima categoria fu il cane a sei zampe ideato da Luigi Brogгинi, il quale tuttavia non volle rivendicarne la paternità, lasciando gli onori al grafico Giuseppe Guzzi, che aveva apportato solo un lavoro secondario. L'icona del cane a sei zampe, da quel momento, ha accompagnato la storia dell'Agip e dell'Eni, anche attraverso i restyling successivi. C'è stato, più in generale, un mecenatismo di Mattei, in particolare se consideriamo il suo rapporto personale con gli artisti e la sua attività per promuovere una cultura artistica all'interno delle aziende del gruppo, anche attraverso mostre e premi dedicati ai dipendenti. (Nardi, Voltaggio 2012)

Il principale simbolo dell'attenzione di Eni per la cultura è forse la rivista “Il Gatto Selvatico”, fortemente voluta da Mattei e affidata a Attilio Bertolucci. Il “Gatto Selvatico” inizia le sue pubblicazioni nel 1955, e nel primo numero Mattei ne indica il percorso all'interno di un saluto augurale. (Mattei, 2012)

Nel suo breve scritto, identifica la rivista non solo come punto d'incontro della comunità dell'Eni ma anche come simbolo e documento degli sforzi collettivi, oltre che strumento di divulgazione culturale. In questo “pozzo esplorativo” (questo è il concetto del gergo petrolifero che richiama la traduzione letterale dall'inglese *wildcat*, che dà il nome alla rivista) troveranno spazio importanti personalità della letteratura italiana dell'epoca, tra cui Calvino, Caproni, Cassola, Gadda, Ginzburg, La Capria, Parise, Sciascia, Soldati.

Il Gatto Selvatico si inserisce nel solco delle riviste aziendali dell'Italia del secondo dopoguerra: una vivacità culturale che coinvolge grafici, illustratori, artisti, scrittori e tecnologi. Tutti impegnati nello stesso processo di rinascita nazionale, nel fervore del ‘miracolo’, pur con diverse declinazioni. Comunità, come Rivista del Movimento Comunità, viene pubblicata dal 1949 (nella prima dizione Comunità, era apparsa già nel 1946), sotto la direzione di Soavi. Vi convivono le sperimentazioni dell'umanesimo di Adriano Olivetti e del suo cenacolo, con il richiamo sempre più esplicito alla visione politica del Movimento Comunità. La rivista Pirelli aveva iniziato le pubblicazioni già nel 1948. Soprattutto, il segno principale di quella stagione viene dalla nascita di Civiltà delle Macchine, fondata

dal poeta-ingegnere Leonardo Sinisgalli, e luogo per eccellenza di incontro tra umanesimo e tecnologia.

La seconda declinazione identifica la battaglia culturale, nel ruolo pubblico dell'Eni. È questo il caso dei “cavalieri dell'Eni nella giostra della stampa”, per dirla con l'espressione di Giorgio Bocca su *Il Giorno*, il quotidiano nato nel 1956 per iniziativa di Mattei. Ed è, soprattutto, il caso della pubblicazione di una serie di volumi, denominati *Stampa e Oro Nero*, che comincia nel 1956 e si conclude nel 1962. I volumi raccolgono i numerosi articoli negativi, e in alcuni casi diffamatori, dedicati alla figura di Mattei e alle aziende del gruppo. Per la modalità battagliera di Mattei di svolgere il suo compito di manager pubblico, la pubblicazione dei volumi è molto importante. Oltre a rafforzare l'idea dell'assedio e l'identificazione degli avversari, costituisce un collante ideologico, che si diffonde nella rete dell'azienda.

Il principale contrattacco di Mattei avviene sul finire della sua esperienza, con una lettera di risposta ai ripetuti attacchi ricevuti da Indro Montanelli sul *Corriere della Sera* nel 1962. La serie *Stampa e Oro Nero* resta legata alla figura di Mattei, perché le pubblicazioni vengono interrotte dopo la sua morte. Il trentaseiesimo volume, apparso nel 1963 è dedicato alla sua memoria e raccoglie, come scrive Marcello Boldrini nella sua introduzione “*i documenti della glorificazione*”, dove “*tutti gli scrittori, anche i dichiarati avversari, riconoscono nello scomparso i lineamenti di un uomo grande, molto al di sopra degli schemi tradizionali del capo di imprese*”. (AA.VV., 1963)

### **Riflessioni conclusive**

Gli elementi che abbiamo brevemente descritto radicano il ‘mito’ di Enrico Mattei nell'ampiezza del progetto al quale ha dedicato la vita. Le lezioni di management di Mattei possono riguardarci in prima persona, anche se hanno caratterizzato un altro mondo.

Mattei è un manager che lascia migliaia di orfani ‘pionieri’, ma la sua impresa gli sopravvive. La sua squadra è soprattutto quella dei tecnici, custodi dell'interesse nazionale, che riprende le sue lezioni: la continuità per garantire l'innovazione, una ‘formula’ di relazioni internazionali e allargamento della profondità attraverso una idea distintiva di *upstream*, nonché l'ambizione delle politiche culturali e la centralità della formazione. L'ossessione di Mattei non trova piena risposta nei decenni successivi. Nell'azienda, le “impronte” di Mattei sono messe alla prova dai vincoli finanziari successivi, dalle mutate possibilità nei rapporti tra politica ed economia, soprattutto dagli anni '70 in poi. L'azienda rappresenta una storia di *turn-around* alla fine della guerra fredda. Trova un nuovo ruolo dopo le privatizzazioni, approfondendo nuove geografie nell'affrontare i cambiamenti del prezzo del petrolio e la transizione energetica. Insistendo in ogni caso, anche in una nuova formula di intensità tecnologica, sull'eredità

*upstream* e sul primato dei corpi tecnici. In ogni caso, si tratta di una realtà che dovrà affrontare trasformazioni ancor più profonde di quelle recenti, con una transizione energetica che creerà vincitori e vinti e che avrà ampie conseguenze politiche e sociali. (Nicolazzi, 2019)

Il problema riguarda soprattutto l'altro lato del management pubblico. L'imprenditore al servizio dello Stato, da ultimo, si confronta con lo Stato. Nello spazio della vita di Mattei, il risultato è un gioco delle parti, in cui le carenze delle iniziative esterne della Repubblica potevano essere supportate dall'azione dell'Eni. Briatico ritorna su questo punto, paragonando il fondatore dell'Eni a un'altra figura paradigmatica del Novecento italiano: *“Enrico Mattei come Adriano Olivetti faceva da solo, nell'assenza delle comunità istituzionali”*. (Briatico, 2004)

Nei decenni successivi, il percorso dell'Italia e quello del progetto plasmato da Mattei tendono a divaricarsi ulteriormente. La proiezione della nazione non può sostenere l'irresistibile ambizione di Mattei. La fuga in avanti rispetto alle comunità istituzionali può bastare a costruire la propria comunità, ma nel lungo termine non può mai essere veramente sufficiente. La 'futurologia' di un'azienda può radicarsi e trarre forza solo dal contesto nazionale in cui opera. Ma l'Italia non conosce altri 'miracoli'. Continua ad attingere a quella stagione irripetibile, ma si tratta di un omaggio retorico o al massimo di un ideale regolativo.

Con ogni probabilità, la volontà di attingere a quel pozzo crescerà in una fase che, nel contesto internazionale, vede l'affermazione del “capitalismo politico” con lo scontro tra gli Stati Uniti e la Cina, e nel contesto nazionale, vedrà l'aumento di nuove interpretazioni sull'industria pubblica italiana e sulla sua storia. La storia delle privatizzazioni andrà riscritta, e in seguito sarà certamente riscritta, avendo contezza delle differenti storie (pensiamo all'affermazione di Enel o di Fincantieri) di imprese che restano a partecipazione pubblica e si sottopongono allo scrutinio del mercato, affrontando sfide organizzative, geopolitiche e culturali. Spesso, riuscendo a vincerle, se paragonate alle vicende del capitalismo privato emerso dalle società da cui lo Stato è uscito del tutto, e dalla perdurante incapacità – istituzionale e imprenditoriale italiana – di mantenere un nucleo significativo di grande impresa nazionale al di là del perimetro delle partecipazioni pubbliche. Grande impresa senza la quale il declino continuerà a essere inevitabile.

Mattei, con le sue esagerazioni e i suoi limiti, rappresenta sempre una bussola per l'Italia. Perché capace di pagare con la propria vita per il progetto che lo animava. E per il fattore che conta più del suo stesso “caso”: la costruzione di un'istituzione in grado di sopravvivergli, di inserirsi nei processi organizzativi, di valorizzare i centri di competenza. Mattei può essere quindi riletto come manager dell'ambizione, della rivalsa, e allo stesso tempo dell'innesto.

In ogni caso, l'Italia non può rivivere il mondo di Mattei, il mondo della ricostruzione e della guerra fredda. Oggi l'Italia abita un altro spazio, molto meno confortevole, che è in ogni caso obbligata a comprendere.

Così, sulla figura di Enrico Mattei non gioca solo una fascinazione per il suo mito. Le sue lezioni di manager pubblico meritano ancora attenzione. Anche affrontando altre sfide e vivendo altre storie, giocoforza meno ambiziose, Mattei continuerà a emergere. Come un'impronta.

**Riferimenti Bibliografici**

- AA.VV. (1963). *La Vetta. XXXVI*, Roma: Stampa e Oro Nero.
- Accorinti, G. (2006). *Quando Mattei era l'impresa energetica io c'ero*. Macerata: Halley.
- Amatori, F. (1980). Entrepreneurial typologies in the history of industrial Italy 1880-1960: A review article, *Business History Review*, n. 3|1980.
- Amatori F. (2011). Entrepreneurial typologies in the history of industrial Italy: a reconsideration, *Business History Review*, n. 1|2011.
- Aresu A. (2019a). Enrico Mattei, martire d'Algeria, *Limes*, n. 6|2019.
- Aresu A. (2019b). La Prima Repubblica non si scorda mai, *Limes*, n. 11|2019.
- Aresu, A. & Gori, L. (2018). *L'interesse nazionale. La bussola dell'Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bagnato, B. (2004). *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*. Firenze: Polistampa.
- Bertozzi M. (2019). Cinema dal petrolio, *La Rivista di Engramma*, n. 169|019.
- Briatico, F. (2004). *Ascesa e declino del capitale pubblico in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Carli, G. (1993). *Cinquant'anni di vita italiana*. Roma-Bari: Laterza.
- Cassese, S. (1963). L'ufficio studi in un'azienda pubblica, in *Gli uffici studi nelle amministrazioni a livello locale*. Vicenza: Neri Pozza
- Cassese, S. (1994). Mattei e le istituzioni, in AA.VV., *Eni un'autobiografia*. Milano: Sperling & Kupfer.
- Cassese, S. (2014). *Governare gli italiani. Storia dello Stato*. Bologna: Il Mulino.
- Craveri, P. (2016). *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*. Venezia: Marsilio.
- Gaido, F. & Pino, F. (2015). *Raffaello Mattioli. Documenti e fotografie della maturità*. Milano: Hoepli.
- Galloni, G. (2007) in *Un protagonista della rinascita italiana. Enrico Mattei*. Roma: Associazione Nazionale Partigiani Cristiani.
- Garavini, G. (2019). *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press.
- Isaacson, W. & Thomas, E. (1986). *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*. New York: Simon & Schuster.
- Lippmann, W. (1943). *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little Brown and Company.
- Luraghi, G.E. (1991). *Incontri eccellenti*. Milano: Rizzoli.
- Mattei, E. (2012), *Scritti e discorsi 1945-1962*. Milano: Rizzoli.
- Maugeri, L. (1994). *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, Guerra fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*. Firenze: Loggia de' Lanzi.
- Maugeri, L. (2006). *The Age of Oil: the Mythology, History, and Future of the World's Most Controversial Resource*. Westport: Praeger.
- Melis, G. (2018). *La macchina imperfetta*. Bologna: Il Mulino.
- Nardi L. & Voltaggio M. (2012). Impara l'arte e mettila da parte. La storia inedita del patrimonio artistico di Eni, *Il Capitale culturale*, n. 5|2012.

- Nicolazzi, M. (2019). *Elogio del petrolio. Energia e disuguaglianza dal mammut all'auto elettrica*. Milano: Feltrinelli.
- Pirani, M. (2010). *Poteva andare peggio. Mezzo secolo di ragionevoli illusioni*. Milano: Mondadori.
- Pozzi, D. (2009). *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe*. Venezia: Marsilio.
- Taviani P.E. (1995). Enrico Mattei: a quaranta anni dalla morte, *Civitas*, XLVI, 3, 1995.
- Tremolada, I. (2011). *La via italiana al petrolio. L'Eni di Enrico Mattei in Iran 1951-1958*. Milano: L'Ornitorinco.
- Tremolada, I. (2015). *Nel mare che ci unisce. Il petrolio nelle relazioni tra Italia e Libia*. Milano: Mimesis.
- Yergin, D. (1990). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. New York: Simon & Schuster.

# Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive

---

Sauro Angeletti\* \*\*

## Abstract

*L'introduzione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, previsto dalla legge n. 124 del 2015, ha richiesto una serie di investimenti tecnologici e organizzativi; tra questi ultimi, l'affinamento del sistema di misurazione e valutazione della performance è stato individuato da subito come un vero e proprio fattore abilitante. Dal punto di vista operativo, però, il tema della misurazione è stato sostanzialmente derubricato come una "questione tra dirigente e dipendente" e riferito alla prestazione di quest'ultimo; in realtà, il lavoro agile modifica anche le modalità di erogazione della prestazione dei dirigenti, chiamati a promuoverlo e gestirlo. Inoltre, le performance di dirigenti e dipendenti coinvolti dall'attuazione del lavoro agile vanno congiuntamente valutate in termini di impatto sui risultati complessivi dell'amministrazione. L'articolo propone una riflessione di carattere preliminare su problemi e prospettive della misurazione del lavoro agile quale fattore abilitante di nuovi sistemi di performance management delle amministrazioni. Un tema, questo, quanto mai attuale, in una fase in cui, per fronteggiare l'emergenza sanitaria connessa al Covid-19, il lavoro agile esce dai tentennamenti e dalle timidezze della sperimentazione per diventare la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa da parte dei dipendenti pubblici.*

**Keywords:** lavoro agile, misurazione, valutazione, performance management.

---

\* Presidenza del Consiglio dei ministri

\*\* Le opinioni espresse sono dell'autore e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

**Introduzione**

**I**l lavoro agile (o smart working)<sup>1</sup> è stato introdotto nelle amministrazioni dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha disposto l'obbligo di adottare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10% dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

L'art. 18 della legge n. 81 del 22 maggio 2017<sup>2</sup> (le cui disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) ha definito il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale.

Per effetto di questa previsione normativa, il lavoro agile comincia ad avere nelle amministrazioni pubbliche, sia pure con risultati ancora al di sotto delle aspettative, una significativa diffusione: in crescita il numero delle amministrazioni, centrali e locali, che lo hanno introdotto, sia pure in fase sperimentale, e il numero dei dipendenti che vi si cimentano (Politecnico di Milano, Osservatorio smart working, 2019);<sup>3</sup> in aumento la consapevolezza (diffusa) sui suoi benefici (dei quali si parla non senza una qualche retorica) sia per le persone che per le amministrazioni.

1. "Lavoro agile" e "smart working" sono generalmente utilizzati come sinonimi; tuttavia, il primo fa riferimento alla legge italiana, che ne dà una definizione legata allo svolgimento della prestazione lavorativa in orari diversi e luoghi diversi da quello aziendale; il secondo è un inglesismo che ha il significato culturale più ampio quello di "nuovi metodi di lavorare" (Visentini & Cazzarolli, 2019, p. 19).
2. *"Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"*.
3. Secondo i dati dell'Osservatorio smart working della School of management del Politecnico di Milano, il lavoro agile ha fatto registrare, nel 2019, una crescita significativa: in un anno sono raddoppiati i progetti strutturati di smart working (passando dall'8% al 16%); il 7% delle amministrazioni ha attivato iniziative informali (erano l'1% nel 2018), il 6% prevede di avviarli nei prossimi dodici mesi; il 42% delle amministrazioni di grandi dimensioni ha già introdotto iniziative strutturate. Nonostante questi dati incoraggianti, il ritardo resta evidente: 4 amministrazioni su 10 non hanno progetti di lavoro agile e sono incerte (31%) o addirittura disinteressate (7%) rispetto alla sua introduzione. Quanto ai dipendenti coinvolti, la diffusione continua ad essere limitata, posto che il lavoro agile coinvolge mediamente il

Si tratta, tuttavia, di una diffusione che, per dimensioni e risultati fin qui colti, non è minimamente paragonabile a quella che si registra nel settore privato, dove peraltro lo smart working è stato introdotto da più tempo e opera, in molte aziende, pienamente a regime.

Il ritardo attuativo delle amministrazioni pubbliche può essere spiegato, almeno in parte, in relazione alle specifiche condizioni normative, organizzative e culturali. Innanzi tutto, rilevante è il fatto che, per l'introduzione del lavoro agile, pure obbligatoria, il legislatore non ha previsto né incentivi (nonostante l'organizzazione e la gestione del lavoro da remoto richieda indubbiamente significativi investimenti tecnologici, organizzativi e nello sviluppo delle competenze delle persone), né sanzioni per la mancata implementazione. O meglio: a giudicare dai risultati, l'aver previsto che l'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi in materia di lavoro agile costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale (art. 14 della legge n. 124/2015), non è stato sufficiente neppure per promuovere, nelle amministrazioni, anche le sole attività finalizzate ad assicurare una mera *compliance* alle disposizioni normative.

In secondo luogo, occorre considerare che il lavoro agile si innesta su modalità di organizzazione del lavoro gerarchico-burocratiche e su una cultura da sempre orientata alla valorizzazione della presenza in ufficio dei dipendenti.

Ancora e più in generale, l'introduzione di modalità di lavoro fuori dall'ufficio (e quindi "in deroga" alle forme di controllo tradizionali) sconta un giudizio non positivo, abbastanza diffuso non solo presso l'opinione pubblica, in merito alla produttività del lavoro pubblico. Un giudizio, che è rinvenibile anche nella discontinuità dell'indirizzo politico: contestualmente alla promozione del lavoro agile, si prevedono sistemi di rilevazione biometrica delle presenze col fine dichiarato di recuperare l'efficienza nelle amministrazioni.<sup>4</sup> Sia chiaro: il contrasto dell'assenteismo e, in particolare, della falsa attestazione della presenza è una battaglia che va combattuta, anche (soprattutto) a tutela dell'immagine dei dipendenti pubblici; ma alcune forme e alcuni contenuti comunicativi, soprattutto nella parte in cui enfatizzano l'inefficienza e la scarsa produttività del lavoro pubblico, veicolano un messaggio di sfiducia che induce a ritenere il lavoro agile scarsamente applicabile, se non, addirittura, difficilmente immaginabile.

---

12% della popolazione dell'amministrazione, percentuale radicalmente diversa da quella delle imprese private e vicina al 10% fissato come limite inferiore all'adozione per le amministrazioni. Questi dati sembrano testimoniare come molte amministrazioni abbiano seguito un approccio di mero adempimento normativo.

4. Legge 19 giugno 2019, n. 56, recante "*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*". La legge ha previsto, all'art. 2, che le amministrazioni pubbliche, ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, introducano sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi.

Infine, ma l'elenco non ha alcuna pretesa di esaustività, l'introduzione del lavoro agile sconta, in più di un'amministrazione, il (basso) grado di digitalizzazione dei servizi e, in particolare, di accessibilità dei sistemi informativi di *back office*, quelli a supporto dell'attività dei dipendenti, cui si sommano le competenze digitali, spesso inadeguate, di questi ultimi.

Le tecnologie informatiche rappresentano un vero fattore abilitante per la diffusione del lavoro agile, dal momento che consentono di superare il concetto della "timbratura del cartellino", della "presenza fisica" in ufficio e quindi della prestazione lavorativa svolta in una sede e in un orario di lavoro definiti. Un ruolo, quello delle tecnologie, che è tuttavia mediato dalle competenze e dalle capacità digitali dei singoli: numerose evidenze empiriche dimostrano che non è possibile trasferire la nuova modalità di lavorare fuori dall'ufficio secondo la filosofia del lavoro agile se, contestualmente, non si affronta il problema dell'aggiornamento, del consolidamento e dello sviluppo delle competenze digitali dei singoli. (Labriola, 2016)

Molte possibilità di successo del lavoro agile dipendono, tuttavia, da fattori abilitanti di tipo organizzativo; tra questi, innanzi tutto, una cultura manageriale e modelli organizzativi fondati sulla programmazione degli obiettivi e sulla misurazione dei risultati piuttosto che sul numero di ore lavorate, il riconoscimento alle persone di una maggiore autonomia quale presupposto per la creazione di una effettiva responsabilità di risultato.

Se queste considerazioni sono valide in generale, il ruolo delle leve tecnologiche e organizzative risulta dirimente nella situazione di emergenza sanitaria connessa al Covid-19, allorché, al fine di contemperare l'interesse alla salute pubblica con quello alla continuità dell'azione amministrativa, è stato previsto per le pubbliche amministrazioni il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa.<sup>5</sup> Si tratta di una misura di carattere eccezionale, che determina il superamento del regime sperimentale del lavoro e richiede, da un lato, la definizione dei contenuti del lavoro agile secondo modalità semplificate e, dall'altro, il ripensamento delle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse.<sup>6</sup>

---

5. Decreto legge marzo 2020, n. 18 recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*". L'art. 87 del decreto ha previsto, tra le altre cose, che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, il lavoro agile costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni, prescindendo dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

6. Ministro per la pubblica amministrazione, Direttiva n. 2/2019, Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Prima di questa situazione di emergenza, ai fini dell'introduzione del lavoro agile, le amministrazioni avevano concentrato i loro principali sforzi sulla creazione di presupposti organizzativi di carattere generale:

- la definizione del modello organizzativo, ovvero di una specifica *policy* e dei relativi strumenti attuativi del lavoro agile: individuazione, a valle di un'*assessment* iniziale, delle attività e dei compiti che possono essere svolti in smart working; definizione dei bandi per la raccolta delle candidature dei dipendenti e dei criteri per la valutazione delle manifestazioni di interesse; progettazione degli strumenti gestionali per lo svolgimento del lavoro agile (accordo individuale sottoscritto tra dirigente e dipendente; progetto di lavoro agile; report di monitoraggio);
- la realizzazione di interventi di comunicazione, promozione e formazione del personale, obbligatoria per i profili della tutela della privacy e della sicurezza del lavoratore al di fuori della sede dell'amministrazione.

Tra gli strumenti organizzativi finalizzati a promuovere l'attuazione del lavoro agile, la misurazione e valutazione della performance riveste un ruolo centrale in quanto, da un lato, ne garantisce la corretta attuazione, dall'altro, concorre all'evoluzione delle pratiche e della cultura organizzativa e, in particolare dei sistemi di *performance management*.

La misurazione del lavoro agile dà concretezza a quello che, altrimenti, rischia di essere un auspicio frutto di una visione ottimistica (e per alcuni versi autoconsolatoria): l'idea che il lavoro svolto al di fuori dell'ufficio sia capace, grazie alla sua stessa attuazione, di innovare i comportamenti delle persone, gli stili direzionali e, quindi, la produttività delle amministrazioni a livello individuale e organizzativo. Inoltre, è fondamentale per una comunicazione positiva nei confronti dei tanti detrattori, interni ed esterni all'amministrazione, che, in buona o in mala fede, intendono il lavoro agile non come un modo per "lavorare meglio e di più", quanto piuttosto come un'opportunità dei dipendenti "per approfittarsene".

Eppure, nella fase di sperimentazione e di avvio del lavoro agile, le amministrazioni hanno sostanzialmente circoscritto il tema della sua misurazione al livello micro-operativo, quello della definizione degli strumenti da utilizzare per la programmazione, il monitoraggio e il controllo delle prestazioni rese dal dipendente. Insomma, è stato "derubricato", in qualche modo, come una questione che riguarda e si esaurisce nel rapporto tra il dirigente che autorizza il lavoro agile e il dipendente che lo attua.

Tale approccio risulta però "di corto respiro", per una serie di motivazioni. Innanzi tutto perché mentre la misurazione e la valutazione si focalizzano sul lavoro del dipendente, si dimentica (o si fa finta di non vedere) che il lavoro agile modifica significativamente anche la prestazione del dirigente che lo autorizza; a quest'ultimo, infatti, sono richieste nuove e/o

ulteriori competenze e capacità di direzione, programmazione e controllo basate non sulla verifica della presenza e della esecuzione puntuale di compiti specifici assegnati di volta in volta, ma sulla fiducia e la responsabilizzazione sui risultati. Competenze e capacità innovative, quelle del dirigente, che devono essere quindi oggetto di specifica valutazione. (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017)

Inoltre, perché l'introduzione del lavoro agile chiama necessariamente in causa la revisione dell'intero sistema di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni, che deve evolvere per poter cogliere presupposti, effetti e impatti del lavoro agile sui singoli e sull'intera amministrazione.

La misurazione del lavoro agile costituisce quindi lo "snodo critico" su cui si giocano non solo le sorti dello strumento, ma più in generale quelle dei nuovi modelli organizzativi e di management che attraverso il lavoro fuori dall'ufficio si intendono introdurre nelle amministrazioni pubbliche.

Il presente scritto, muovendo dall'analisi dei principali tratti comuni alle modalità applicative del lavoro agile sperimentato in alcune amministrazioni centrali prima dell'emergenza sanitaria Covid-19, affronta il tema della sua misurazione con specifico riferimento alle dimensioni organizzative e operative. La prospettiva di analisi proposta, oltre a fornire un'importante chiave di lettura della qualità del lavoro agile, per come fin qui adottato, e dello "stato di salute" dei sistemi di *performance management* delle amministrazioni pubbliche, prefigura alcuni profili evolutivi per i sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* individuali e organizzative. L'intento è quello di contribuire ad un dibattito che, una volta superata l'emergenza Covid-19, sarà urgente e indifferibile, stante il carattere ordinario del lavoro agile.

## 1. Il "ciclo di gestione" del lavoro agile

Il tema della misurazione e della valutazione del lavoro agile rileva in tutte le fasi del suo ciclo di gestione: la manifestazione di interesse da parte dei dipendenti; l'accesso al lavoro agile che, nella fase di sperimentazione, le amministrazioni hanno contingentato attorno al limite inferiore previsto dalle norme (almeno il 10% dei dipendenti), anche al fine di valutarne l'impatto; l'esecuzione della prestazione lavorativa nelle giornate di lavoro agile; il monitoraggio, il controllo e la verifica dei risultati conseguiti.

Di seguito si sintetizzano i principali contenuti dei modelli organizzativi adottati dalle amministrazioni; si tratta, evidentemente, di una esemplificazione, posto che ciascuna amministrazione può (deve) individuare autonomamente, nell'ambito della cornice normativa delineata per il lavoro agile, il modello più rispondente alle sue caratteristiche e agli specifici obiettivi che intende perseguire attraverso la sperimentazione.

L'introduzione del lavoro agile si basa su un duplice presupposto: da un lato, il dipendente deve avere la possibilità di saper organizzare l'esecuzione della propria prestazione lavorativa autonomamente, in coerenza con le esigenze organizzative e funzionali della struttura alla quale è assegnato; dall'altro, le attività che il dipendente svolge da remoto devono poter essere monitorate e i risultati valutati in relazione agli obiettivi programmati. (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017)

Muovendo da queste premesse, sebbene la normativa di riferimento preveda che nessun dipendente sia aprioristicamente escluso (purché ovviamente l'esecuzione delle attività assegnate non sia vincolata alla presenza in ufficio), il lavoro agile si rivolge, prima di tutto, a quanti, nelle amministrazioni, svolgono le proprie attività con (un alto grado di) autonomia.

È, quella dell'autonomia, una caratteristica fortemente ambita, che richiede tuttavia competenze (e meta-competenze) non comuni, che il dipendente deve aver già acquisito e sviluppato nella sua esperienza lavorativa o che dovrà comunque acquisire attraverso una formazione specifica prima di potersi cimentare con successo nel lavoro agile. (Orfei, 2016)

Una caratteristica, però, che sconta, nel caso delle amministrazioni pubbliche, l'elevato grado di procedimentalizzazione e di standardizzazione delle attività e il modello gerarchico-burocratico di direzione e organizzazione del lavoro. Così, mutuando una classificazione dei lavoratori della conoscenza basata sulla distinzione dei processi *knowledge intensive* in relazione al livello di complessità del lavoro (in termini di grado di interpretazione e di capacità di giudizio) e al grado di collaborazione richiesto (Davenport, 2006), molti dei dipendenti delle amministrazioni sono "lavoratori della transazione", soggetti che si occupano prevalentemente in modo individuale di attività altamente routinarie, normate da regole e procedure formali, spesso prive, quindi, di margini per l'interpretazione e la formulazione di giudizi.

Accanto a questi "lavoratori della transazione", è tuttavia estremamente elevato e aumenta progressivamente il numero dei "lavoratori della conoscenza" (*knowledge workers*), ovvero di professionisti che, nelle amministrazioni, svolgono un lavoro di natura intellettuale fatto in gran parte di attività di studio e di ricerca e comunque con contenuti prevalentemente cognitivi relativi all'attuazione di disposizioni normative, di norme di settore dall'elevato contenuto tecnico, oppure che si trovano a fronteggiare situazioni di crisi e di emergenza, etc. Tutte attività, queste, che richiedono, ad esempio, il rafforzamento della capacità predittiva dei processi decisionali, la prefigurazione di scenari "what-if", la valutazione delle alternative e l'analisi tra diverse opzioni, la previsione degli effetti, etc.

Anche i c.d. "lavoratori della transazione" sono quotidianamente impiegati nel trattamento di dati e informazioni; essi, tuttavia, a differenza dei primi, non possono essere

considerati propriamente *knowledge workers* dal momento che sono spesso addetti a processi di bassa qualità (nella prospettiva dell'economia della conoscenza, non necessariamente nel senso del contributo arrecato alla produzione di valore) caratterizzati dal prevalente impiego di conoscenza codificata, incorporata in supporti quali procedure, sistemi informativi, etc. (Matteri, 2012)

Una volta emanato, da parte dell'amministrazione, il bando per ammettere il personale al lavoro agile, il dipendente interessato e che si occupa di attività non escluse dall'amministrazione dal lavoro agile<sup>7</sup>, redige, d'intesa con il proprio superiore gerarchico, il "progetto individuale di lavoro agile", il documento che definisce i contenuti delle attività da svolgere da remoto, il numero di giornate di lavoro agile nel mese (e in alcuni casi anche la/le giornata/e della settimana prescelta/e), le fasce di contattabilità nella giornata, i risultati attesi in relazione a *target* prestazionali quantitativi e qualitativi predefiniti, gli indicatori da utilizzare per la verifica del loro raggiungimento, le modalità di rendicontazione e di monitoraggio dei risultati.

Il progetto di lavoro agile costituisce, quindi, nell'esperienza applicativa delle amministrazioni, un documento di microprogrammazione, i cui contenuti e il cui livello di dettaglio possono variare in funzione delle attività svolte dal dipendente, ma anche dal rapporto di fiducia tra dirigente-dipendente, determinato dalle caratteristiche professionali e comportamentali del dipendente stesso, dal grado di affidabilità, etc. come determinato dalle pregresse esperienze lavorative e dai giudizi espressi attraverso le valutazioni del passato. Ciò significa che ogni progetto di lavoro agile è potenzialmente diverso dagli altri e che la varietà dei progetti autorizzati dal dirigente non è un indicatore dell'esercizio di un potere discrezionale, come alcuni temono, quanto piuttosto della qualità della progettazione del lavoro agile.

La forma data dalle amministrazioni ai progetti di lavoro agile risente ovviamente dei sistemi di *performance management* e, in particolare, di quelli di pianificazione, programmazione e controllo e della loro effettiva implementazione e operatività. Laddove, ad esempio, questi ultimi non sono "a regime", il progetto di lavoro agile redatto nella forma in cui lo abbiamo descritto costituisce uno strumento indispensabile di supporto al coordinamento, alla definizione condivisa e alla comunicazione degli obiettivi e delle attività da svolgere nelle giornate di lavoro agile (Visentini & Cazzaroli, 2019, p. 70); per questo, molte amministrazioni hanno visto nelle dettagliate schede di progetto uno strumento apripista per l'evoluzione della cultura della programmazione e del controllo e, più in generale, un'occasione per un "upgrade organizzativo" (Visentini & Cazzaroli, 2019, p. 71). Ciò non toglie che questi stru-

---

7. Le amministrazioni definiscono, sulla base dei dati desumibili dagli strumenti di programmazione e controllo, oppure a valle di ricognizioni ad hoc, le attività escluse dal lavoro agile per motivazioni tecnico-organizzative. Le scelte operate in questa sede giocano un ruolo fondamentale nel determinare la "domanda potenziale" di lavoro agile.

menti non possano essere percepiti e vissuti come un “carico burocratico” che discrimina i lavoratori da remoto, una barriera all’ingresso, l’indicatore di una sfiducia sulla corretta interpretazione del lavoro agile (“i dipendenti se ne approfittano”), etc.

Il progetto di lavoro agile, allegato all’accordo individuale sottoscritto dal dipendente e dal suo superiore gerarchico, è da quest’ultimo approvato previa valutazione dei contenuti (ad esempio, in termini di coerenza con i compiti assegnati, con le attività normalmente svolte, etc. e di “consistenza” rispetto alle giornate di lavoro agile), delle modalità attuative proposte (“concretezza” del progetto e “realizzabilità” secondo le modalità previste e nel numero delle giornate indicato) e della “sostenibilità” organizzativa (compatibilità con le esigenze organizzative e operative della struttura). A tal proposito, si tenga tuttavia conto del fatto che il progetto di lavoro agile costituisce, nella maggior parte dei modelli adottati dalle amministrazioni, un prodotto congiunto elaborato da dirigente e dipendente, anche a valle di un processo negoziale; la proposta, tuttavia, spetta al dipendente (in ossequio al principio della volontarietà dell’adesione al lavoro agile) e deve essere formulata attraverso la predisposizione di un’idea progettuale.

Dell’avvenuta o della mancata approvazione del progetto (e, in questo caso, delle relative motivazioni), il dirigente dà comunicazione al dipendente, a garanzia della trasparenza del processo e della qualità del rapporto professionale tra dirigente e dipendente.

Generalmente, le amministrazioni hanno previsto un iter ascendente di approvazione dei progetti di lavoro agile che prevede la reiterazione, ad ogni livello gerarchico, delle valutazioni di compatibilità e di sostenibilità organizzativa; può pertanto accadere, almeno in teoria, che un progetto sottoscritto dal dipendente e dal proprio dirigente non sia approvato dal superiore gerarchico di entrambi, alla luce di più generali valutazioni di carattere organizzativo. Il lavoro agile è, infatti, “una piattaforma organizzativa di definizione di un *matching* proficuo tra esigenze di flessibilità delle persone e esigenze di flessibilità dell’amministrazione”. (Visentini & Cazzaroli, 2019)

La previsione di più *step* valutativi, tuttavia, può essere percepita come una “burocrazia del lavoro agile” che può produrre effetti deresponsabilizzanti per il dirigente che sottoscrive l’accordo individuale, visto che è lui, in definitiva, il primo e unico responsabile della performance individuale del dipendente e di quella organizzativa della sua struttura diretta, rispetto alla quale è infatti valutato.

Nel caso in cui il numero delle candidature pervenute all’amministrazione sia superiore al contingente massimo previsto nei singoli bandi,<sup>8</sup> l’amministrazione elabora una gradua-

---

8. In fase di sperimentazione, le amministrazioni si sono generalmente attestate sul limite normativo minimo, prevedendo l’accesso al lavoro agile di circa il 10% dei dipendenti; successivamente, tenuto anche conto delle risultanze positive della sperimentazione, la platea dei destinatari è stata prudentemente ampliata.

toria sulla base di criteri di priorità predefiniti in sede di bando, che normalmente riguardano fattispecie quali: le particolari condizioni di salute del dipendente, anche transitorie (compreso lo stato di gravidanza), debitamente certificate da strutture pubbliche, che rendono difficoltoso o disagiavo raggiungere la sede di lavoro; la necessità di accudire figli minori; le esigenze di assistenza nei confronti di familiari o conviventi affetti da patologie che ne compromettono l'autonomia, debitamente certificate da strutture pubbliche, per i quali non si fruisce di agevolazioni in termini di permessi giornalieri e/orari retribuiti; la distanza chilometrica tra il luogo in cui vive abitualmente il dipendente (da intendersi il domicilio dichiarato all'amministrazione per le visite fiscali) e la sede di lavoro.

Si tratta di criteri tutt'altro che ininfluenti dal punto di vista dell'attuazione del lavoro agile, perché, da un lato, ne informano la "domanda potenziale", dall'altro, ne condizionano la percezione delle finalità all'interno dell'amministrazione. Ad esempio, nel caso in cui l'introduzione del lavoro agile sia prevalentemente orientata a migliorare la conciliazione vita-lavoro del dipendente, questo "posizionamento di significato" potrebbe incidere sulle altre finalità del lavoro agile stesso. La percezione del lavoro agile come uno strumento di *welfare* prima che di cambiamento dell'organizzazione del lavoro, la sua interpretazione come una risposta alle difficoltà personali e organizzative di alcuni dipendenti potrebbe infatti far passare in secondo piano l'obiettivo del miglioramento della performance individuale e organizzativa. (Visentini & Cazzaroli, 2019)

Approvata la graduatoria, si passa alla fase esecutiva, quella dell'attuazione del lavoro agile e della erogazione della prestazione da remoto. Di norma, i bandi delle amministrazioni prevedono che i progetti di lavoro agile abbiano una durata infrannuale e si articolino in un numero di giornate pari ad un massimo di cinque-sei al mese.

Durante il periodo di svolgimento del progetto di lavoro agile, il superiore gerarchico e il dipendente possono, con adeguato preavviso e fornendo specifica motivazione, interrompere il progetto prima della sua scadenza naturale.

Il dirigente monitora l'andamento dei progetti di lavoro agile che ha approvato, secondo le scadenze e le modalità concordate in sede di redazione degli stessi; il dipendente è tenuto a produrre feed-back e report sullo stato di avanzamento delle attività in relazione agli obiettivi assegnati e ai target predefiniti con una periodicità quotidiana, settimanale, mensile, etc. in relazione ai contenuti delle attività svolte e tenuto conto delle modalità e dei supporti utilizzati per lo svolgimento delle attività stesse. Per tutte le attività proceduralizzate e codificate nei sistemi informativi, ad esempio, il monitoraggio e la verifica dello stato di avanzamento delle attività è intrinseca alla loro esecuzione.

Nella fase di attuazione sperimentale del lavoro agile, alcune amministrazioni hanno previsto anche una relazione finale del dirigente sui risultati dei progetti di lavoro agile autorizzati; tale attività di rendicontazione, che non risponde generalmente a logiche

valutative e di controllo del dirigente, costituisce una importante base informativa per il *tuning* degli strumenti organizzativi e operativi e, più in generale per valutare l'impatto dell'introduzione del lavoro agile.

## 2. I profili di misurazione del lavoro agile

La diffusione dei progetti di lavoro agile nelle aziende private e nelle amministrazioni pubbliche ha determinato, nel corso degli ultimi anni, una intensa attività di ricerca sul tema della misurazione, spesso basata su evidenze empiriche rilevate però quasi esclusivamente attraverso indagini rivolte ai diversi attori coinvolti. (Solari & Lupi, 2018)

Il profilo generalmente più indagato è quello del “punto di vista” dei dipendenti, prima e dopo la sperimentazione del lavoro agile, in modo da rilevarne le aspettative e le valutazioni personali in ordine ai punti di forza e alle criticità dell'esperienza vissuta. Meno indagate le aspettative, le opinioni e le valutazioni di coloro che autorizzano il lavoro agile e quelle dei colleghi dei lavoratori di remoto (*peer*). A riguardo, non si può non rilevare che mentre i giudizi dei lavoratori che prestano la propria attività fuori dall'ufficio sono ampiamente positivi e fanno registrare un'elevata soddisfazione per l'esperienza di lavoro agile, le valutazioni dei colleghi sono quasi sempre molto più tiepide. In particolare, la maggiore esposizione alle logiche del lavoro tradizionale dei colleghi che “rimangono in ufficio” e la loro esclusione da campagne di comunicazione e interventi formativi ad hoc si traducono in alcuni casi nella percezione di non equità: i dipendenti che non scelgono il lavoro agile tendono a sentirsi esclusi dal potenziamento della dotazione tecnologica (che riguarda chi lavora da remoto) e gravati dalla gestione delle emergenze o, più semplicemente, delle attività non programmabili, che tendono a ricadere in larga parte su di loro. (Visentini & Cazzarolli, 2019)

La base di conoscenza prodotta a basso costo dalle amministrazioni attraverso queste *survey*, facilmente gestibili *on line*, è fondamentale, purché ci si ricordi che deve essere “maneggiata con cura”: le informazioni raccolte, infatti, non solo sono soggettività, ma spesso hanno a che fare con “percezioni”, e quindi possono risentire di numerosi effetti distorsivi. (Duffy, 2019)

Anche per questo motivo, è oramai condivisa l'esigenza di approfondire ed estendere le attività di ricerca sul tema della misurazione del lavoro agile integrando i dati percettivi con dati quantitativi e spostando l'analisi dal “grado di soddisfazione” dei singoli alla verifica dell'impatto del lavoro da remoto sui temi della produttività individuale e organizzativa (Solari & Lupi) e, più in generale, sui processi di cambiamento culturale e organizzativo.

La misurazione del lavoro agile costituisce, di per sé, un progetto di ricerca che ha per oggetto la valutazione di un fenomeno organizzativo che sconta l'interferenza della dimensione del comportamento volontario dei singoli e di molte altre variabili, interne ed esterne all'organizzazione. Un progetto che deve essere declinato in modi diversi, perché i profili di analisi e le dimensioni valutative del lavoro agile sono molteplici e differenti: performance individuale dei soggetti direttamente coinvolti; soddisfazione, cambiamento del modo di lavorare, riflessi sull'evoluzione delle competenze; riflessi sulla produttività complessiva dell'organizzazione e sulla sua cultura; impatto sulle politiche di gestione delle risorse.

Di seguito si sviluppano alcune considerazioni di carattere preliminare sulla misurazione del lavoro agile nella prospettiva della performance individuale.

### **2.1. La misurazione della performance del dipendente**

La misurazione della *performance* individuale del dipendente è rilevante in tutte le diverse fasi del lavoro agile, dalla manifestazione di interesse alla verifica in itinere delle attività svolte da remoto, alla valutazione finale dei risultati.

Nella fase della manifestazione di interesse, i profili valutativi che vengono in evidenza riguardano, innanzi tutto, la verifica del possesso, da parte del dipendente, dei presupposti per l'accesso al lavoro agile in termini di autonomia e capacità organizzativa, affidabilità, propensione all'assunzione di responsabilità, etc. (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017). La base informativa di partenza per queste valutazioni si può desumere, in prima battuta, dalle evidenze del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale in uso presso la singola amministrazione. Tali sistemi, infatti, prevedono, generalmente, la valutazione di capacità, competenze e comportamenti organizzativi quali: capacità propositive (fungibilità e flessibilità in ragione del profilo professionale); disponibilità; rispetto dei tempi e delle scadenze; corretta interpretazione degli ambiti di autonomia; capacità di rapportarsi con i colleghi; capacità di ascolto; capacità di gestione degli applicativi e delle procedure utilizzate; etc.

La possibilità di basare la valutazione della manifestazione di interesse del dipendente rispetto al lavoro agile sulla sua pregressa "storia di valutato", sottrae la decisione del dirigente dalla percezione dell'esercizio di un potere discrezionale. Una percezione che è tanto più forte quanto meno chiare e condivise sono le finalità e gli obiettivi del lavoro agile: si pensi al caso in cui questo sia erroneamente inteso come uno strumento utilizzato surrettiziamente per premiare, per compensare la presenza in ufficio richiesta per molte ore per assicurare turni di presenza, etc.

Un secondo "banco di prova" per la verifica delle attitudini e delle capacità del dipendente che si cimenta con il lavoro agile è quello della valutazione, da parte del dirigente, del progetto presentato, in relazione, ad esempio, alla capacità del dipendente di formu-

lare una proposta formalmente e tecnicamente corretta, “autoconsistente” e adeguata rispetto ai propri compiti, alle esigenze produttive e organizzative dell’unità presso la quale opera, al numero delle giornate di lavoro agile previste dal progetto, etc.

Questo secondo profilo valutativo è tanto più rilevante quanto più i contenuti del progetto sono di carattere innovativo: sebbene di norma (e comprensibilmente) i progetti di lavoro agile proposti dai dipendenti abbiano per oggetto le attività quotidianamente svolte (correnti), i bandi di molte amministrazioni prevedono che il lavoro agile possa prevedere anche attività specifiche (ad esempio, di studio e ricerca, di approfondimento normativo, etc.) che, certamente connesse a quelle che il dipendente svolge normalmente, hanno una loro specifica fisionomia e possono essere misurate dal punto di vista dei risultati conseguiti.

Ma il tema della misurazione del lavoro agile rileva, soprattutto, in sede di verifica, monitoraggio, valutazione e controllo della sua esecuzione. Una verifica che, in linea di massima e in termini generali, può essere svolta analogamente a quella che ha per oggetto il lavoro in ufficio, ricorrendo ad esempio a (Lavoro agile per il futuro della PA, 2018):

- indicatori di processo, finalizzati a misurare le prestazioni delle attività continuative e routinarie con caratteristiche di standardizzazione e prevedibilità per le quali è possibile individuare un *output* in modo concreto e oggettivo (numero di documenti processati rispetto a quelli processabili, numero di documenti processati correttamente, numero di richieste gestite, tempo per rispondere a un bando di gara, tempo di realizzazione di report o analisi periodiche, numero di fatture gestite, numero di pagamenti liquidati, etc.);
- indicatori di avanzamento di attività e progetti, che consentono di misurare le prestazioni tipiche di attività progettuali, discontinue e non routinarie (qualità complessiva del lavoro svolto, rispetto delle scadenze per consegne e attività intermedie, tempo di esecuzione delle attività di progetto quali presentazioni, rapporti, etc.);
- indicatori di relazione e interazione, utilizzabili per misurare la qualità delle relazioni del dipendente che presta la propria attività da remoto con il proprio dirigente, con i colleghi della struttura, ma anche con i soggetti esterni (capacità di gestione delle urgenze, capacità di risposta a richieste ad hoc, efficacia del coordinamento e condivisione delle informazioni, proattività, capacità di proporre, anticipare, risolvere problematiche prima delle richieste, etc.).

Tuttavia, le specificità e il carattere di novità del lavoro agile rendono necessaria l’integrazione dei modelli di misurazione e valutazione della performance individuale con focus su specifici aspetti prestazionali e comportamentali connessi all’erogazione della prestazione da remoto. Ci si riferisce, in particolare, all’attenzione alla valutazione della dimensione comportamentale della prestazione, per evitare, ad esempio, che lo svolgi-

mento delle attività al di fuori dell'ufficio da parte del dipendente possa essere sbilanciata nel senso della conciliazione (*trade-off* tra esigenze personali e produttive); tale dimensione può essere indagata ricorrendo ad indicatori quali il rispetto della fascia di contattabilità, la continuità della comunicazione con l'ufficio, la disponibilità ad evadere velocemente richieste urgenti, etc.

Un secondo ambito specifico di valutazione del lavoratore da remoto riguarda l'utilizzo delle tecnologie informatiche per l'esecuzione della prestazione e per la comunicazione. Nella maggior parte delle pubbliche amministrazioni, il lavoro agile, almeno a questo stadio attuativo, si svolge di norma prevedendo l'accesso a sistemi informativi e banche dati dell'amministrazione, ma non può giovare di piattaforme dedicate con funzionalità integrate (piattaforme di lavoro collaborativo). Si tratta di una lacuna importante, perché la facilità e la tracciabilità delle attività, oltre ad essere un potente alleato della performance, offre vantaggi all'amministrazione e al dipendente, ad esempio in termini di riduzione del carico di lavoro connesso alla programmazione e al monitoraggio.

Ciò premesso, la misurazione del lavoro agile evidenzia, in aggiunta agli elementi di complessità "classici" della valutazione (corretta definizione degli obiettivi e dei risultati attesi, fissazione di target realizzativi oggettivi e scelta di indicatori quantitativi, qualitativi e comportamentali adeguati e pertinenti, etc.), alcuni profili del tutto peculiari. Si pensi, ad esempio, al caso in cui le attività che il dipendente deve svolgere nelle giornate di lavoro agile siano quelle ordinariamente assegnate (che poi è l'ipotesi di gran lunga prevalente) e che non si esauriscano in specifici "prodotti di giornata": in tutti questi casi, è oggettivamente difficile isolare ai fini valutativi la prestazione del lavoratore resa da remoto e, soprattutto, il suo contributo al risultato finale (che, data l'esiguità del numero di giornate di lavoro agile da svolgere nel mese, sarà prodotto prevalentemente in ufficio).

Al netto di queste specificità, la discontinuità che il lavoro agile fa segnare rispetto alle tradizionali forme di programmazione e di controllo burocratico e di supervisione diretta (intese come una sorta di assicurazione e di garanzia rispetto all'incertezza della performance individuale resa fuori dall'ufficio) fa sì che questo enfatizzi e catalizzi problemi che sono tuttavia comuni a tutte le prestazioni lavorative e proprie di tutti i sistemi di misurazione (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2019), compresi i possibili effetti discorsivi (Gray, D., Micheli, P. & Pavlov A., 2015). Oppure, che faccia da detonatore a problemi di carattere più generale, che dipendono dall'organizzazione delle attività, dallo "stile manageriale" dei dirigenti, dalla cultura organizzativa predominante e dalla effettiva operatività del sistema di controllo interno. Si pensi al dirigente che dice: "come si fa a controllare che il dipendente, nella giornata di lavoro agile, non rendiconti attività che ha già svolto in ufficio"? Una domanda di questo tipo tradisce il riflesso condizionato che la sola presenza in ufficio e la supervisione diretta (ove possibile ed effettivamente esercitata) costituiscano un adeguato deterrente a comportamenti scorretti.

Le considerazioni sopra sinteticamente espresse evidenziano come la misurazione del lavoro agile non dipenda da sole questioni meramente tecniche, ma anche dalle aspettative e percezioni di dipendenti e dirigenti, che ne fanno un tema “sensibile”. Anche per questo, la sua corretta progettazione e implementazione svolge un ruolo determinante per sfatare luoghi comuni e falsi miti, per raccogliere informazioni utili per consolidare il modello organizzativo del lavoro agile, per identificare approcci virtuosi e “casi di successo” da valorizzare in termini di comunicazione interna. Tutt’altro, quindi, che uno strumento meramente operativo.

## **2.2. La misurazione della performance del dirigente**

L’enfasi riservata, da osservatori interni ed esterni alle amministrazioni, al tema della misurazione della performance che il dipendente realizza da remoto, rischia di far passare in secondo piano la rilevanza delle prestazioni, delle competenze e dei comportamenti richiesti al dirigente e, segnatamente, di quelli inerenti all’esercizio del suo ruolo di contraente dell’accordo individuale, di facilitatore dell’introduzione del lavoro agile nella struttura diretta e di promotore di un più generale cambiamento organizzativo e culturale.

Un ruolo complesso e articolato quello della dirigenza pubblica, rispetto al lavoro agile, chiamata ad una prestazione difficile da isolare, che dipende, tra le altre cose:

- da un lato, da più generali condizioni di contesto, riferite all’amministrazione nel suo complesso (ad esempio, in termini di attività svolte e cultura organizzativa prevalente), ma anche alle caratteristiche, alle esigenze e alla propensione dei dipendenti rispetto all’utilizzo del lavoro agile, determinate sia da motivazioni e scelte del tutto personali, sia dalle caratteristiche dell’organizzazione del lavoro pubblico (flessibilità dell’orario di lavoro) e, in particolare del lavoro agile (esecuzione della prestazione da remoto vincolata alla residenza o al domicilio; riconoscimento o meno del buono pasto o dello straordinario nella giornata di lavoro agile, etc.);
- dall’altro, dalle caratteristiche tecnico-organizzative specifiche della struttura diretta, determinate, ad esempio, dalle unità del personale in dotazione e grado, dalle specifiche competenze del personale e dal grado di copertura rispetto al fabbisogno, dall’allocazione del personale sulle attività che possono essere svolte in modalità “agile” e su quelle “escluse”, dalle particolari esigenze, anche sopravvenute, di gestione di attività critiche o di carichi di lavoro rilevanti, etc.

Ciò premesso, la valutazione del dirigente rispetto al lavoro agile rileva, come nel caso del dipendente che svolge la sua attività fuori dall’ufficio, in tutte le diverse fasi del ciclo di gestione dello smart working: promozione e introduzione del lavoro agile nella propria struttura (valutazione ex ante); gestione operativa dei dipendenti che prestano la loro

attività da remoto (valutazione in itinere); capitalizzazione dei risultati del lavoro agile stesso in un più generale processo di cambiamento organizzativo che investe il proprio stile direzionale, la gestione e l'organizzazione delle attività, le politiche di gestione delle risorse umane con specifico riferimento allo sviluppo professionale dei singoli (valutazione *ex post*).

Alcuni di questi profili valutativi sono (o dovrebbero essere) ordinariamente coperti dal sistema di valutazione della performance individuale del dirigente: si pensi, ad esempio, alle competenze manageriali e allo stile di direzione adottato, normalmente valutato con riferimento alla propensione alla delega piuttosto che alla predilezione della supervisione diretta, all'attenzione alla gestione delle risorse umane, con specifico riferimento allo sviluppo delle competenze, del benessere organizzativo, etc. Da questi e altri elementi si può desumere, infatti, un orientamento più o meno positivo e proattivo del dirigente rispetto al lavoro agile: la maggior parte delle indagini aventi per oggetto l'analisi dei fattori abilitanti e delle criticità nella introduzione del lavoro agile hanno evidenziato che l'approccio che il superiore gerarchico adotta rispetto ai propri collaboratori (stile di leadership) costituisce uno degli aspetti più rilevanti nel senso di agevolare o limitare questa nuova pratica. (Labriola, 2016)

Un'altra parte del fabbisogno conoscitivo utile per mettere a fuoco il ruolo e la performance del dirigente rispetto al lavoro agile può essere soddisfatta attingendo ad altre componenti del sistema di misurazione e valutazione dell'amministrazione, quali il controllo di gestione: si pensi, ad esempio, alla frequenza e alla diffusione del lavoro agile all'interno dell'unità organizzativa diretta, oppure ad indicatori quali il rapporto tra il numero di progetti di lavoro agile approvati dal dirigente rispetto al numero di quelli complessivamente presentati, etc. Queste informazioni, insieme ad altre, forniscono indicazioni sulla legittimazione di questa pratica organizzativa, la possibilità di un suo reale ed effettivo utilizzo, la compatibilità con le condizioni di contesto, etc.

Si tratta, tuttavia, di elementi informativi che vanno presi con il "beneficio di inventario": ad esempio, la circostanza che il dirigente non approvi tutti i progetti presentati dai suoi collaboratori può rivelare non la sua ostilità rispetto al lavoro agile, ma un atteggiamento rigoroso e maturo, indicativo del fatto che il dirigente "prende il lavoro agile sul serio" e punta a progetti "di contenuto e di qualità elevata". In ogni caso, l'indicatore non coglie eventuali comportamenti ostativi del dirigente quali la dissuasione del dipendente dal presentare un progetto, che la dicono ben più lunga sul suo effettivo e reale orientamento.

Una valutazione del dirigente rispetto al lavoro agile basata unicamente sulle informazioni già in possesso dell'amministrazione sottenderebbe, tuttavia, un approccio conservativo, di basso cabotaggio. Se il lavoro agile cambia (o dovrebbe cambiare) il lavoro del dirigente, anche il sistema di valutazione deve evolvere, dimostrandosi capace di cogliere e apprezzare le diverse e ulteriori capacità richieste al dirigente stesso:

- promuovere il lavoro agile, adottando adeguate iniziative di sensibilizzazione, comunicazione, organizzative e formative, anche ad integrazione di quelle poste in essere dall'amministrazione, ad esempio, nella forma della pubblicizzazione dei bandi, dell'incentivazione a partecipare a eventi formativi (seminari, corsi di formazione, *webinar*, riguardanti il lavoro agile, etc.), della valorizzazione dei risultati, individuali e organizzativi, dei progetti di lavoro agile realizzati, etc.;
- gestire i progetti di lavoro agile coerentemente con le più generali esigenze organizzative e produttive, anche sopravvenute, e valutare l'impatto sulle attività della propria struttura e su quelle dei dipendenti che lavorano in ufficio;
- gestire gruppi di lavoro misti, composti da persone che alternano presenza fisica e lavoro da remoto e persone che svolgono la loro attività esclusivamente in ufficio. Il lavoro agile altera l'omogeneità della struttura diretta quanto alle modalità di esecuzione delle prestazioni, richiedendo stili di direzione e di coordinamento duali ma integrati (procedure, routine e supervisione diretta grazie alla presenza fisica, da un lato, presenza virtuale e digitalizzazione, dall'altro);
- valutare le prestazioni rese e i risultati conseguiti dai lavoratori che erogano la propria prestazione da remoto con le caratteristiche e secondo le modalità di cui si è detto nel paragrafo precedente, tenendo conto di aver ingaggiato i propri collaboratori, con la definizione del progetto di lavoro agile, rispetto ad obiettivi e risultati e non adempimenti e procedure;
- progettare, attivare e sviluppare fattori abilitanti quali condizioni tecniche, organizzative e operative che consentano di estendere progressivamente il lavoro agile ad una platea sempre più ampia di dipendenti. Ci si riferisce, in particolare, alla creazione di condizioni per il superamento del carattere di specializzazione di alcuni ruoli professionali (che tiene le persone ancorate al lavoro in ufficio) attraverso il trasferimento di conoscenze tra dipendenti, la creazione di *team* multifunzionali, la promozione di interventi di formazione e di riqualificazione professionale mirati, la reingegnerizzazione e digitalizzazione dei processi, e così via. Sullo sviluppo di queste capacità manageriali si gioca tutto il futuro del lavoro agile e, in particolare, la sua possibilità di affermarsi quale strumento che non discrimina perché non preclude l'accesso ad una quota più o meno ampia dei dipendenti.

La parte più rilevante del lavoro del dirigente riguarda tuttavia la conduzione e l'attuazione del lavoro agile e, soprattutto, la gestione delle sue "complicazioni". La gestione dei lavoratori da remoto, infatti:

- comporta il superamento della routine della programmazione e del controllo basate sulla definizione di singoli, specifici compiti;

- richiede al dirigente uno sforzo aggiuntivo nella determinazione di obiettivi, indicatori e target per la valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente, uno sforzo che normalmente il dirigente non compie per ciascun singolo dipendente e con riferimento ad ogni quotidiana attività assegnata;
- presuppone dinamiche negoziali dipendente-dirigente che si esplicano sia nella fase della definizione del progetto di lavoro agile, sia durante l'attuazione del lavoro agile, sia a conclusione del progetto di lavoro agile ai fini della sua valutazione. Si tratta, quindi, di dinamiche che il dirigente deve gestire con una frequenza ben maggiore rispetto a quella annuale connessa alla valutazione ordinaria, sempre che il sistema di valutazione individuale sia (correttamente) attuato;
- pone esigenze e problemi di coordinamento tra gli strumenti di valutazione e controllo "ordinari", che si applicano quando il dipendente presta la propria attività in ufficio, e quelli "specifici" utilizzati per le attività svolte da remoto, almeno fintanto che questi non trovano integrazione in un rinnovato sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;
- impone una (più attenta) valutazione delle implicazioni, delle correlazioni e delle intersezioni tra la performance individuale del dipendente in lavoro agile, le prestazioni dei colleghi in ufficio e la più generale performance organizzativa. La misurazione e la valutazione delle prestazioni dei singoli, infatti, deve essere collegata, da un lato, al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo, dall'altro, alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi; ciò implica che la valutazione della performance individuale possa fare riferimento, oltre che a comportamenti e competenze agite, a obiettivi di gruppo (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2019).

Le competenze manageriali sopra descritte e la propensione alla loro attuazione sostanziano la capacità (e le possibilità) del dirigente di essere o di diventare "manager da remoto"; una capacità, questa, rispetto alla quale le competenze digitali rivestono un ruolo fondamentale (OECD, 2018). In particolare, la gestione del lavoro agile richiede al dirigente il possesso, lo sviluppo e l'esercizio di competenze digitali manageriali c.d. di *e-leadership*: si tratta di competenze e attitudini che vanno da un'adeguata cultura e conoscenza del mondo digitale, alle capacità individuali di relazione e di comunicazione, alle competenze organizzative e di gestione del cambiamento.

In questo modo, i profili della valutazione della performance individuale si legano con quelli della performance organizzativa, cioè della produttività della struttura organizzativa diretta e, più in generale, dell'amministrazione nel suo complesso. Tale *link* è ben evidenziato dalla Direttiva del dipartimento della Funzione pubblica sul lavoro agile, la

quale, non a caso, ha previsto l'inserimento di obiettivi di diffusione dello smart working nei piani della performance e di conseguenza, la sua considerazione quale oggetto di valutazione della performance individuale ed organizzativa. (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017)

Da questa previsione consegue che la verifica della promozione del lavoro agile impatta necessariamente sul sistema di misurazione e valutazione delle amministrazioni, richiedendo un adeguamento dei sistemi di monitoraggio, specifici indicatori per la verifica dell'impatto del lavoro svolto al di fuori dell'ufficio e l'individuazione di opportuni obiettivi organizzativi, individuali e/o di gruppo. Per i dirigenti, in particolare, devono essere previsti specifici indicatori coerenti con le indicazioni dell'art. 14 della legge n. 124 del 2015 (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017).

In questa prospettiva, proprio l'attività di misurazione e valutazione del lavoro agile è quella che più impatta sul ruolo e sul lavoro del dirigente. Quest'ultimo, infatti, deve essere consapevole del fatto che la misurazione della performance del dipendente non risponde solo ad una esigenza operativa, ma deve concorrere alla promozione e alla progressiva affermazione di una organizzazione “*result based*” caratterizzata da un insieme di approcci e modelli organizzativi orientati a favorire la diffusione di una cultura e comportamenti individuali (effettivamente) basati sulla definizione di obiettivi, la responsabilizzazione sui risultati e la valutazione della performance.

Così, poiché il lavoro agile, nella sua finalizzazione “produttiva”, è orientato sia all'innalzamento della produttività che al miglioramento delle competenze dei dipendenti, la misurazione che ne fa il dirigente non può essere utilizzata solo ai fini della valutazione della performance individuale, ma deve anche costituire la base informativa di partenza per definire percorsi formativi e professionali tenendo conto degli eventuali, specifici *gap* rilevati.

E allora, anche per questo motivo, è quanto mai opportuno che la valutazione dell'attività dei dirigenti rispetto al lavoro agile sia operata anche con il concorso dei dipendenti stessi, in coerenza con l'orientamento che prevede il coinvolgimento nelle attività valutative dei singoli, non solo del superiore gerarchico (che attualmente rappresenta il modello largamente prevalente nelle pubbliche amministrazioni), ma anche dei collaboratori, che esprimono un giudizio sul proprio superiore (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2019).

Ciò, almeno, a regime, quando il numero dei dipendenti che prestano la loro attività fuori dall'ufficio per un numero significativo di giornate al mese sarà più ampio, costituendo in questo modo un campione statisticamente significativo.

Allo stesso tempo, però, è utile rilevare anche le valutazioni, i giudizi, le opinioni e le percezioni dei dirigenti in merito al lavoro agile, ad esempio, attraverso la somministrazione

di specifici questionari che possono restituire importanti informazioni di contesto, punti di forza dell'attuazione dello smart working, ma anche criticità operative e applicative. A regime, si può prevedere di assegnare ai dirigenti, in sede di Direttiva annuale, la produzione di valutazioni più complessive e di carattere qualitativo inerenti al lavoro agile e di veri e propri piani di azione per la sua piena ed efficace attuazione.

Queste prime considerazioni evidenziano come l'introduzione del lavoro agile richieda una manutenzione evolutiva dei sistemi di misurazione della performance dei dirigenti ben superiore a quella necessaria per i sistemi riferiti alle performance dei dipendenti.

### 3. L'impatto della misurazione sulla qualità del lavoro agile

La forma data agli strumenti di programmazione, misurazione e valutazione del lavoro agile fornisce indicazioni utili per comprendere il modo in cui le amministrazioni lo hanno inteso e per analizzare la sua qualità.

Tutte le prestazioni lavorative rese dai dipendenti da remoto come definite nei progetti sottoscritti con il dirigente, a prescindere dalla natura delle attività, dai contenuti (prevalentemente intellettuali o meramente operativi), etc., rientrano, tecnicamente, nella fattispecie del lavoro agile. Tuttavia, le modalità con le quali sono stati programmati gli obiettivi, definiti gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni rese, i feed-back periodici sulle attività svolte e la rendicontazione dei risultati sono paradigmatici e indicativi di come le amministrazioni abbiano attuato il lavoro agile.

Quando i progetti di smart working sono scritti pretendendo di misurare non i risultati, ma le singole attività svolte e i compiti eseguiti quotidianamente, in ciascuna giornata di lavoro agile, dal dipendente (non si capisce se per sfiducia o per l'adozione di un approccio alla misurazione a dir poco "scolastico" e elementare), si nega, di fatto, uno dei presupposti del lavoro agile stesso (l'autonomia del dipendente nell'organizzazione e nell'attuazione del suo lavoro in vista del risultato) e si tradisce una delle sue principali finalità, quella di operare quale strumento di cambiamento delle competenze individuali e della cultura organizzativa.

Quando i progetti prevedono la preventiva assegnazione al dipendente, nella giornata che precede quella di lavoro agile, delle attività da svolgere, oppure quando riportano, quali indicatori, il rispetto dei tempi programmati nello svolgimento di singole attività piuttosto che il numero di pratiche svolte rispetto al numero di quelle assegnate, o, più in generale, fanno registrare la prevalenza di indicatori quantitativi in luogo di quelli qualitativi (e, in particolare, di quelli inerenti ai comportamenti individuali), il lavoro agile è, sostanzialmente, svuotato, snaturato e svilito, e i dipendenti mortificati. Altro che lavoro agile quale strumento per l'aumento dell'*engagement* delle persone (FPA, 2020).

In questi e in altri casi, il lavoro agile si distingue unicamente per il diverso luogo di esecuzione della prestazione, ferme restando, di fatto, le modalità di svolgimento; conseguentemente, non può fornire alcun contributo rispetto ad un percorso di trasformazione delle competenze individuali, di trasformazione dell'organizzazione e delle modalità di vivere il lavoro da parte delle persone. Altro che lavoratori da remoto testimonial e apripista di un "nuovo" modo di lavorare.

Tutte le volte che nei progetti di lavoro agile mancano *target* quantitativi di risultato desunti dal sistema di controllo di gestione o da quello di valutazione individuale, oppure i target stessi non sono espressi in termini migliorativi rispetto alle attività ordinariamente svolte in ufficio (sottoforma, ad esempio, se non di una maggiore quantità di *output*, di una migliore qualità e tempestività degli stessi), l'amministrazione abdica, di fatto, ad ogni velleità di cambiamento organizzativo, riconoscendo e attribuendo più o meno esplicitamente al lavoro agile la priorità (unica) di strumento di conciliazione vita-lavoro.

Sia chiaro, si tratta di una priorità legittima, che rientra pienamente tra le finalità del lavoro agile. L'aspetto che qui si vuole mettere in evidenza riguarda gli effetti prodotti in termini di "posizionamento di significato" del lavoro agile, nella percezione delle persone, nel campo delle politiche della gestione delle risorse umane e del benessere organizzativo, piuttosto che in quello del *performance management*.

Le motivazioni per cui il lavoro svolto fuori dall'ufficio stenta a diventare smart working possono essere diverse. In alcuni casi, si tratta di una scelta necessitata, considerati i contenuti prevalentemente operativi delle attività svolte dal dipendente: la configurazione del progetto di lavoro agile come mero lavoro da remoto è, in questo caso, una modalità per non discriminare, per non precludere al dipendente la possibilità di fruirne.

In altri casi si tratta però di una conseguenza delle caratteristiche dei sistemi di programmazione e controllo, della loro corretta implementazione ed effettiva operatività, ma anche della interpretazione che se ne dà nelle amministrazioni e delle capacità dei dirigenti, tutti elementi che, almeno nel breve periodo costituiscono un vincolo all'introduzione del lavoro agile e, comunque, ne conformano la sua fisionomia. Si pensi alle competenze e capacità della dirigenza in materia di programmazione delle attività "per obiettivi", non sempre adeguatamente sviluppate, oppure alla tendenza ad assecondare gli aspetti formali degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo, con un approccio orientato al "mero adempimento" o alla "elusione": i problemi, la rigidità e la fatica della programmazione per obiettivi e della verifica dei risultati sono aggirati attraverso la formulazione di obiettivi generici, quale soluzione "empirica" che garantisce una adeguata flessibilità realizzativa e le "mani libere" in sede di rendicontazione.

Sicuramente, la programmazione e la misurazione del lavoro agile evidenziano e risentono della prevalenza di un modello organizzativo e gestionale basato sull'*activity manage-*

ment, uno stile di direzione orientato al *micro-management*” centrato sull’esercizio del potere di indirizzo e controllo. Un modello di *performance management*, questo, che cozza con il “paradigma del lavoro agile”, che presuppone (o, quanto meno, dovrebbe promuovere) un cambiamento delle modalità attraverso le quali i superiori gerarchici si relazionano con i propri collaboratori passando da un approccio *results management*, basato sulle attività ad uno focalizzato sui risultati (Politecnico di Milano, Osservatorio HR Innovation practice e Osservatorio smart working 2016).

Se questo salto di paradigma non avviene, il lavoro agile è il primo a farne le spese; ma la seconda vittima è proprio il sistema di misurazione, che finisce per essere attratto da due polarizzazioni, entrambe negative:

- da una parte, il polo della sfiducia, che qualifica il rapporto tra il dipendente e l’amministrazione come caratterizzato dalla potenziale (se non tendenziale) inaffidabilità del primo, da controllare, ad esempio, con sistemi di rilevazione biometrica delle presenze. Questa polarizzazione incide non solo sulle forme e le modalità di controllo, ma anche, più in generale, sulla percezione negativa del lavoro agile, con la conseguenza che si finisce per ostacolarlo, ad esempio dissuadendo l’accesso dei dipendenti a questo istituto;
- dall’altra, quello delle pratiche “*as is*”, delle procedure di valutazione sostanzialmente formali, spesso attuate secondo la logica del mero adempimento, che si risolvono nel dare conto a posteriori di risultati che si vogliono riferiti a obiettivi mal definiti. In questo caso, la misurazione del lavoro agile finisce per essere “normalizzata” dalle prassi vigenti e dalla cultura organizzativa predominante; vengono meno, quindi, tutte le opportunità di miglioramento del sistema di *performance management* che la pubblica amministrazione aveva riposto nella introduzione del lavoro agile.

Nel mezzo, l’ampio spazio per far evolvere forme, pratiche e strumenti di misurazione e valutazione, non senza rischi: primo tra tutti, il sovraccarico di adempimenti di programmazione e controllo tale da generare una “burocrazia del lavoro agile” che impegna i dirigenti dell’amministrazione, a tutti i livelli, in un processo lungo e articolato (*time consuming*).

### Riflessioni conclusive

Il lavoro agile cambia le modalità di svolgimento della prestazione di dipendenti e dirigenti e quindi, necessariamente, il focus (e i parametri) per la misurazione della performance individuale e, di riflesso, anche di quella organizzativa.

In questo senso, ai fini di una sperimentazione “di successo” del lavoro agile, è stato previsto che le amministrazioni siano chiamate, tra le altre cose, a (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017, p. 21):

- rafforzare i metodi di valutazione improntati al raggiungimento dei risultati a fronte di obiettivi prefissati e concordati al fine di adattarli a un’attività lavorativa gestita per obiettivi e a valutare gli esiti nell’ambito della misurazione della performance;
- fissare obiettivi annuali per la sperimentazione e l’attuazione a regime del lavoro agile, monitorandone e valutandone l’impatto sulla performance organizzativa.

Il tema della misurazione e della valutazione della performance non è esattamente nuovo per la pubblica amministrazione. Se non si può non concordare con questa necessità di “ripartire dagli obiettivi e dalla loro misurazione”, occorre tuttavia stare attenti, oltre che alla realizzazione tecnica di questo intento, alla sua comunicazione, in modo che non suoni come una ripartenza che equivale ad una “dichiarazione di fallimento”, a fronte di tutte le norme e tutti gli investimenti effettuati per la progettazione e l’implementazione del sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

Il carattere di novità del lavoro agile su cui fare leva, nella prospettiva della rivitalizzazione del tema della misurazione dei risultati, è quello dei comportamenti e delle capacità individuali. L’obiettivo del lavoro agile, sia pure ambizioso, è infatti quello di introdurre, affermare e consolidare un sistema di *smart performance management* che sostituisce le tappe formali e cadenzate della valutazione del lavoro con forme di feed-back continuo, la strutturazione dei processi di programmazione e controllo con forme più flessibili, rapide e per alcuni versi informali, il focus sulle performance passate con quello sulle performance attuali, l’orientamento alla valutazione delle persone finalizzata al loro sviluppo (Politecnico di Milano, Osservatorio HR innovation practice e Osservatorio smart working 2016).

Il coinvolgimento della “dirigenza di *line*” nella sperimentazione, nella promozione e nello sviluppo del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche è, come abbiamo cercato di illustrare, cruciale, perché ad essa è assegnata la funzione di gestione concreta dei processi lavorativi e delle risorse umane: di qui passa la creazione e il consolidamento “culturale” del nuovo modo di operare introdotto con il lavoro agile. Ed è per questo necessario che il ruolo esercitato dalla dirigenza pubblica sia oggetto di valutazione.

Tuttavia, l’introduzione e la corretta operatività, nelle amministrazioni, del lavoro agile richiede il forte coinvolgimento di tutti gli attori organizzativi: dei vertici amministrativi, che devono garantire *commitment* e scelte strategiche coerenti; dei responsabili delle risorse umane, il cui compito non è solo quello di disegnare gli strumenti organizzativi, ma anche di progettare interventi di formazione, di sviluppo delle competenze e di comu-

nicazione; dei responsabili dei sistemi informativi e della transizione digitale, per il loro ruolo nella evoluzione dei sistemi informativi, dei profili professionali e di competenza dei dipendenti.

Senza questo allineamento tra strategie, politiche di gestione delle risorse e soluzioni operative, l'introduzione del lavoro agile rischia di essere un percorso che sembra "andare per tentativi". Una sperimentazione che, partendo "dal basso" e "dalla fine" (il lavoro dei singoli), corre il rischio di esaurirsi nelle singole esperienze individuali, pure positive. Oppure, ancor peggio, un'esperienza destinata a deludere, discriminare e penalizzare: i lavoratori che attuano il lavoro agile, che si sentono vessati da un sistema che prevede oneri e obblighi informativi di documentazione e di dimostrazione minuziosa delle attività svolte e dei risultati conseguiti, aggiuntivi rispetto a quelli tradizionalmente in uso nelle amministrazioni; i colleghi che "restano in ufficio", che si possono trovare a gestire uno stress e un carico di lavoro superiore, indotto dalla scarsa programmabilità delle attività (o deficitaria capacità di programmazione) o dalla necessità di fronteggiare contingenti esigenze sopravvenute, rispetto alle quali è più complicato coinvolgere i dipendenti da remoto.

Superata la fase della sperimentazione e della novità dello strumento (che è anche quella dell'incertezza percepita della prestazione resa dal dipendente fuori dall'ufficio), la misurazione del lavoro agile dovrà spostarsi giocoforza dalla dimensione della performance individuale a quella organizzativa. In questa prospettiva, una dimensione valutativa prioritaria è quella dei risultati complessivamente colti dall'amministrazione attraverso l'introduzione del lavoro agile e della sua analisi di impatto (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017), soprattutto in termini di cambiamento della cultura organizzativa, che poi è la vera sfida di questo strumento (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017).

Se la misurazione del lavoro agile "sale di livello", aumenta sia la complessità tecnica che le amministrazioni devono affrontare, sia il fabbisogno informativo per le attività di valutazione.

Le principali difficoltà da affrontare sono quelle tipiche della misurazione dei fenomeni organizzativi e hanno a che fare con la rilevazione e la valutazione di risultati aggregati quali la maggiore qualità dei servizi erogati, i minori costi di produzione, il miglioramento del benessere organizzativo, etc. rispetto ai quali è difficile isolare il contributo di una singola variabile (nel nostro caso, il lavoro agile).

Il fabbisogno informativo per supportare l'attività di misurazione e valutazione cambia significativamente. L'analisi di impatto del lavoro agile quale "agente del cambiamento" non può continuare a basarsi pressoché esclusivamente su indicatori tipici della gestione delle risorse umane: la diminuzione del tasso di assenteismo, malattia, e turnover volontario; l'aumento dei profili di soddisfazione, *engagement* e il tasso di *retention* dei dipendenti; etc.

Sono questi, infatti, indicatori che, oltre a cogliere solo in parte le caratteristiche e gli effetti del fenomeno indagato, non restituiscono risultati univoci: ad esempio, l'aumento dell'utilizzo del lavoro agile e il maggior grado di soddisfazione dei dipendenti può essere spiegato alla luce del progressivo ampliamento delle politiche di gestione di questo istituto da parte delle amministrazioni pubbliche, che stanno prevedendo, a differenza della fase di sperimentazione, l'erogazione del buono pasto al lavoratore da remoto, oppure la possibilità che quest'ultimo possa effettuare del lavoro straordinario nella sua giornata di lavoro agile.

Così, la prima sfida che incontra la misurazione del lavoro agile è quella di ampliare e integrare le fonti informative utili: *survey* e focus group sul lavoro agile riservati a dirigenti e dipendenti; evidenze del controllo di gestione; risultanze del sistema di valutazione della performance individuale degli attori coinvolti, con particolare riferimento a specifici obiettivi; etc.

La seconda sfida è quella di ridurre la complessità tecnica, ad esempio circoscrivendo, nel breve periodo, le finalità della valutazione.

Il sistema di misurazione del lavoro agile deve essere disegnato in funzione degli specifici obiettivi che l'amministrazione intende perseguire con la sua introduzione. Infatti, sebbene gli obiettivi del lavoro agile desumibili dalle norme siano molteplici (conciliazione vita-lavoro; benessere organizzativo; innovazione organizzativa; facilitatore di percorsi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione; orientamento delle politiche di gestione delle risorse umane agli obiettivi di *attraction* e *retention*; riduzione dei costi gestione), ciascuna amministrazione li ordina e li declina in maniera diversa, in funzione delle sue caratteristiche strutturali e funzionali, degli obiettivi strategici, della cultura organizzativa e della domanda potenziale ed espressa dai lavoratori, etc.

Se il lavoro agile non è un obiettivo in sé, ma piuttosto uno strumento e un mezzo per il raggiungimento di obiettivi specifici di ciascuna organizzazione (Visentini & Cazzarolli, 2019, p. 23), un sistema di misurazione sostenibile è quello che non pretende di misurare tutto, ma che si dà delle priorità. Ad esempio, quando l'obiettivo del lavoro agile è quello del rafforzamento delle logiche di orientamento al risultato, le misure più rilevanti sono quelle di processo e di cambiamento organizzativo; quando invece l'obiettivo è quello della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, le misure più significative sono quelle di benessere organizzativo. (Vigorelli, 2019)

In entrambi i casi, il sistema di misurazione non persegue l'ossessione della quantificazione dei risultati, costituendo anche uno strumento di comunicazione organizzativa e di creazione di consenso.

Queste considerazioni evidenziano un altro aspetto qualificante del sistema di misurazione e valutazione del lavoro agile: la necessità che sia disegnato in funzione dei suoi

portatori di interesse. La scelta delle aree e degli ambiti di misurazione e la definizione del loro peso relativo fanno parte integrante della filosofia sottesa all'introduzione del lavoro agile, visto come iniziativa strategica e non semplice adozione di alcune pratiche di flessibilizzazione del lavoro.

La combinazione di obiettivi ed esigenze conoscitive di attori diversi prefigura la necessità di un modello di misurazione del lavoro agile e di *reporting* articolato su due dimensioni integrate (Solari & Lupi, 2018):

- da un lato, la dimensione dell'oggetto della misurazione, caratterizzata da indicatori percettivi (determinati attraverso la rilevazione di questionari somministrati a dipendenti e dirigenti), indicatori quantitativi e qualitativi (calcolati in una logica pre e post introduzione del lavoro agile e desunti dalle evidenze del sistema di misurazione della performance individuale e organizzativa); etc.;
- dall'altro, la dimensione dei destinatari delle misurazioni stesse, interni alle amministrazioni (lavoratori da remoto, i loro dirigenti e i loro colleghi; altri livelli gerarchici) ed esterni (portatori di interesse rispetto alle attività dell'amministrazione), integrando prospettive bottom-up e top-down.

Oltre ai risultati, il sistema di misurazione del lavoro agile deve fornire una base informativa e di conoscenza anche per gestire e valutare i suoi effetti. Si pensi, ad esempio, al disallineamento della cultura e degli stili manageriali che si registrano all'interno di una stessa amministrazione, anche per merito del lavoro agile.

La diffusione randomica del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, anche in relazione alle caratteristiche e alle dimensioni della domanda e alle peculiarità delle diverse *policy* e modalità attuative, determinerà, nel breve periodo, la coesistenza di “manager da remoto” e “dirigenti supervisor diretti e controllori”, ciascuno con il proprio stile direzionale e le proprie pratiche organizzative. Questo disallineamento culturale e operativo, insopprimibile nel breve periodo, va gestito, sia perché produce, nella stessa amministrazione, stili di direzione “a due velocità”, sia perché impatta sulle politiche di *retention* del personale e sulla percezione di equità, di pari opportunità delle persone.

**Riferimenti Bibliografici**

- Barazzetta, E. (2018). Il lavoro agile per il settore pubblico e privato: scenari e prospettive. In Maino F. (Ed.). *Lavoro e lavoratori/trici “smart”*, Fondazione Marco Vigorelli, Quaderni Corporate Family Responsibility, n.2|2018. Consultabile in [www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/](http://www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/)
- Botteri, T & Cremonesi, G. (2016). *Smart working & smart workers*. Milano: Franco Angeli.
- Borgonovi, E., Fattori, G., & Longo, F. (2015). *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Davenport, T.H. (2006). *Il mestiere di pensare*. Milano: Etas.
- De Masi, D. (2017). *Lavoro 2025. Il futuro dell’occupazione (e della disoccupazione)*. Venezia: Marsilio Editori.
- Duffy, B. (2019). *I rischi della percezione*. Torino: Giulio Einaudi Editore.
- FPA (2020). *Annual Report 2019*.
- Gianquitto, M., & Battocchi, M. (2018). *Coworking & smart working. Nuove tendenze nel mondo del lavoro*. Roma: EPC Editore.
- Gray, D., Micheli, P. & Pavlov A. (2015). *Measurement madness*. Hoboken: John Wiley & Sons. Ltd.
- Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (2018). *Smart Working nell’Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia: quadro normativo, analisi del contesto lavorativo e organizzativo, obiettivi specifici, proposte organizzative e amministrative*, Miscellanea INGV, n. 44|2018. Consultabile in [istituto.ingv.it/it/le-collane-editoriali-ingv/miscellanea-ingv/miscellanea-2018.html](http://istituto.ingv.it/it/le-collane-editoriali-ingv/miscellanea-ingv/miscellanea-2018.html).
- Labriola, A.G. (2016). *Smart working: una leva per l’innovazione educativa, formativa e professionale*. In Alessandrini, G. (Ed.). *Smart working. Nuove skill e competenze*. Lecce: Pensa Multimedia.
- *Lavoro agile per il futuro della PA (2018)*. Approfondimento delle esperienze più significative di lavoro agile realizzate a livello pubblico e privato sia in ambito nazionale che internazionale. Consultabile in [www.amministrazioneagile.it/lavoro-agile-nelle-pa-on-line-i-volumi-di-approfondimento/](http://www.amministrazioneagile.it/lavoro-agile-nelle-pa-on-line-i-volumi-di-approfondimento/).
- Marzano, F. & Iacono, N. (2016). *Quali competenze digitali per i manager pubblici*, Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.2|2016.
- Neri, M. (2017). *Smart working: una prospettiva critica*. Bologna: TAO Digital Library.
- OECD (2018). *Digital Government Review of Brazil - Towards the Digital Transformation of the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- Orfei, R. (2016). *Gli strumenti di project management a supporto dello smart working*. In Alessandrini G. (Ed.). *Smart working. Nuove skill e competenze*. Lecce: Pensa Multimedia.
- Politecnico di Milano, Osservatorio HR Innovation Practice e Osservatorio Smart Working (2016). *Performance management: nuovi approcci e principali trend di evoluzione per una result based organization*. Consultabile in [www.osservatori.net](http://www.osservatori.net).
- Politecnico di Milano, Osservatorio Smart Working (2019). *Smart Working davvero: la flessibilità non basta*. Consultabile in [www.osservatori.net](http://www.osservatori.net).
- Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica (2017). *Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri recante indirizzi per l’attuazione dei commi 1 e 2 dell’articolo 14*

della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti. Consultabile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

- Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica (2019). Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale. Consultabile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).
- Richini, P. (2016). *Smart working e ruolo del (middle) management*. In Alessandrini G. (Ed.). *Smart working. Nuove skill e competenze*. Lecce: Pensa Multimedia.
- Rullani, E. (2004). *Economia della conoscenza*. Roma: Carocci.
- Solari, L. & Lupi, M. (2018). Valutare lo smart working: cosa ci manca? In Maino F. (Ed.), *Lavoro e lavoratori/trici "smart"*, Fondazione Marco Vigorelli, *Quaderni Corporate Family Responsibility*, n. 2|2018. Consultabile in [www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/](http://www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/).
- Santucci, U. (Ed.) (2017). *Dodici passi per fare smart working*. Milano: Franco Angeli.
- Vigorelli, G. (Ed.) (2019). Valutazione delle best practices di conciliazione lavoro famiglia, Fondazione Marco Vigorelli, *Quaderni Corporate Family Responsibility*, n. 3|2019. Consultabile in [www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/](http://www.marcovigorelli.org/quaderni-fmv-corporate-family-responsibility/).
- Visentini, A. & Cazzaroli, S. (2019). *Smart working: mai più senza*. Milano: FrancoAngeli.

# La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano

---

*Simone Neri\**

## **Abstract**

*Lo studio, partendo dall'analisi delle norme costituzionali, intende analizzare il rapporto tra politica e amministrazione a più di venti anni dalla rivoluzione copernicana sul pubblico impiego. Messa in luce la tensione costituzionale tra principio gerarchico-ministeriale (connesso a quello democratico) e il principio "autonomistico" dell'amministrazione, si darà conto delle riforme, delle controriforme e degli interventi della Corte costituzionale in materia. Nelle pagine conclusive si proveranno a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale che su quello strutturale, dell'attuale quadro normativo incidente sul rapporto tra politica e amministrazione provando, al tempo stesso e sulla scorta di una ampia riflessione dottrinale, ad avanzare alcune proposte per una più sapiente rimodulazione dei compiti tra la classe politica e quella amministrativa.*

**Keywords:** *politica e amministrazione, spoils system, dirigenza pubblica, impiego pubblico.*

---

\* Università LUISS Guido Carli

**Introduzione**

**T**ra le diverse innovazioni contenute nelle riforme amministrative, che si sono susseguite a partire dai primi anni '90, spicca il faticoso tentativo, con soluzioni di volta in volta diverse e spesso contraddittorie, di innestare le regole che dominano il mondo datoriale privato all'interno del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. In questa cornice si inquadra la volontà del legislatore di rafforzare la componente fiduciaria nel rapporto tra i vertici amministrativi e le autorità politiche riproducendo, nell'universo delle pubbliche amministrazioni, *“il binomio caratterizzante la relazione tra imprenditore e manager”* proprio del settore privato. (Bacchini, 2012)

Lo scopo è stato perseguito con una serie di misure volte a: ridefinire i compiti della dirigenza amministrativa e a delimitare quelli dei vertici politici; riscrivere la disciplina sull'assegnazione e sulla revoca degli incarichi dirigenziali; prevedere più ampie forme di mobilità verticale ed orizzontale; istituire strumenti di valutazione sui risultati dell'azione amministrativa, ancorandoli a nuove forme di responsabilità per i dirigenti. La radicale trasformazione del rapporto tra l'apparato amministrativo ed il Governo è stata resa possibile da una disciplina costituzionale che ha riservato al legislatore ordinario un margine di discrezionalità assai ampio.

Proprio dalla Carta costituzionale prenderà le mosse il presente studio, per analizzare nel dettaglio il rapporto tra politica e amministrazione a più di venti anni dalla rivoluzione copernicana sul pubblico impiego. In prima battuta, dopo aver sommariamente richiamato i modelli teorici sui rapporti tra politica ed amministrazione, si passeranno brevemente in rassegna le diverse interpretazioni che sono state date alle norme costituzionali sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Messa in luce la tensione costituzionale tra principio gerarchico-ministeriale (connesso a quello democratico) e il principio “autonomistico” dell'amministrazione, nei successivi due paragrafi si darà conto delle riforme, delle controriforme e degli interventi della Corte costituzionale in materia. Ricostruito il quadro normativo vigente, il testo darà conto dei recenti tentativi di riforma della dirigenza pubblica. Infine, nelle pagine conclusive si proveranno a mettere in luce le principali criticità, sia sul piano funzionale che su quello strutturale, dell'attuale quadro normativo in materia, provando, al tempo stesso e sulla scorta di una ampia riflessione dottrinale, ad avanzare alcune proposte per una più sapiente rimodulazione dei compiti tra la politica e l'amministrazione.

Consci che nel nostro ordinamento esistano diversi tipi di sistemi delle spoglie, appartenenti ad altrettanti diversi livelli e settori delle amministrazioni pubbliche nazionali, si avvisa il lettore che il presente studio, ai fini di economicità del testo e per una maggiore coerenza dello stesso, è esclusivamente riferito alla dirigenza pubblica statale.

## 1. Modelli relazionali tra la politica e l'amministrazione: una premessa

In tutti gli ordinamenti democratici moderni i rapporti tra la politica e l'amministrazione costituiscono un punto nevralgico attorno al quale si manifesta una tensione tra principi ed esigenze diverse: da un lato, il principio democratico assoggetta tutti gli uffici pubblici alle istituzioni politiche, la cui direzione è il frutto della libera scelta dei cittadini; dall'altro vi sono i principi di uguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione secondo i quali nel suo concreto agire essa non può discriminare i soggetti amministrati. (Vandelli, 2012)

Il modo in cui si configura la relazione tra la politica, chiamata dai cittadini a stabilire gli indirizzi e gli obiettivi nella gestione della cosa pubblica, e l'amministrazione deputata, invece, ad attuare operativamente quanto stabilito dalla prima, determina un significativo influsso sia sulle forme di Stato che su quelle di Governo. (Colapietro, 2012; Patroni Griffi, 2009)

Proprio per questa ragione gli scienziati sociali, nelle loro elaborazioni teoriche, si sono a più riprese concentrati nel delineare i contorni di tale rapporto.

Gli studiosi politologici delle istituzioni democratiche ricorrono, nell'esplicare tale dinamica relazionale, al rapporto d'agenzia proprio degli studi economici. Il rapporto che intercorre tra la burocrazia e la politica è, infatti, assimilabile ad una relazione d'agenzia attraverso cui il principale, sulla base dell'identificazione degli obiettivi, demanda ad un agente il compito di realizzarli. La delega nella realizzazione degli obiettivi si rende necessaria in quanto l'agente conosce e meglio padroneggia gli strumenti atti alla realizzazione di quanto richiesto dal principale. (Jensen & Meckling, 1976)

Tra i due soggetti, però, oltre alla differenziazione dei compiti, esiste una asimmetria informativa, in quanto il monopolio delle conoscenze dell'agire amministrativo è in capo all'agente e sorge la necessità, per il principale, di controllarne l'operato per evitare comportamenti negativi quali la selezione avversa o il rischio morale (Martelli, 2012). Siamo in presenza di una asimmetria informativa quando due soggetti legati, a vario titolo, da una transazione posseggono una diversa informazione. Ricostruendo il rapporto tra il politico e il burocrate sulla base del modello di agenzia, il delegante o il principale (il vertice politico) è la parte che non dispone di una informazione completa mentre il delegato o l'agente (nel nostro caso il pubblico dipendente) è la parte che dispone di una informazione completa. L'informazione asimmetrica, come appena accennato, può dare luogo a due diversi problemi: da un lato si verifica una selezione avversa (*adverse selection*) quando il principale non ha gli strumenti idonei per osservare il comportamento dell'agente o le caratteristiche del bene oggetto di transazione; dall'altro lato, l'asimmetria informativa può dar luogo a comportamenti definiti di rischio morale

(*moral hazard*) derivanti dall'incapacità per il principale di verificare, lungo il corso del mandato, il comportamento dell'agente.

Nelle riflessioni della dottrina giuridica, invece, i rapporti tra politica ed amministrazione sono stati ricostruiti attraverso tre modelli teorici: il modello della separazione, quello dell'osmosi e, infine, il modello dell'interconnessione. (Colapietro, 2012; Meny, 1990)

Essi, pur non esaurendo il panorama delle possibili relazioni che intercorrono tra le due sfere, sono qui utili per descrivere le tappe storiche che si sono susseguite all'interno del nostro ordinamento.

Il modello della separazione o della subordinazione, di stampo marcatamente liberale, comporta una netta separazione tra le funzioni di Governo, proprie delle istituzioni politiche e degli organi rappresentativi, e le funzioni di amministrazione, affidate a complessi burocratici che sono in rapporto di stretta subordinazione o separazione con le prime. In questo quadro sul piano funzionale l'agire amministrativo è caratterizzato da una assenza, o da una limitata presenza, di discrezionalità, in quanto tutte le decisioni sono affidate agli organi di Governo. Sotto il profilo strutturale, invece, il modello comporta una netta scissione tra le carriere politiche e quelle burocratiche. Tale assetto fu proprio, con diverse sfumature, del modello ministeriale, gerarchico-piramidale introdotto con la c.d. legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483.

All'estremo opposto si può rivenire il modello dell'osmosi, all'interno del quale le sfere di azione della politica e della burocrazia sono intimamente connesse, sia sotto il profilo strutturale che secondo una dimensione funzionale. La stretta sinergia tra i due organi è caratterizzata da un elevato grado di fiduciarità. Questo era lo schema immaginato, come vedremo, dal legislatore italiano nel periodo 2002-2006.

Il modello dell'interconnessione, infine, rappresenta una soluzione mediana ai due modelli sopra descritti. In esso indirizzo politico e attività amministrativa sono tendenzialmente distinti ma non nettamente separati. Da una parte, vi è la presenza di strumenti idonei ad assicurare l'autonomia nell'agire e di meccanismi di selezione oggettiva per l'accesso alle cariche burocratiche ma, d'altro canto, vi è un rapporto fiduciario tra i vertici politici e quelli burocratici. La soluzione "mediana" dei modelli descritti fu quella perseguita nelle c.d. riforme Bassanini.

Tutti e tre i modelli succintamente descritti sono stati sperimentati, o quantomeno sono stati oggetto di una intenzione di politica legislativa, in fasi alterne e con un grado più o meno marcato di consapevolezza e di successo. (Melis, 2014)

## 2. Dipendenza e autonomia nel pubblico impiego: un breve cenno ai principi costituzionali

Nelle prime riflessioni sull'organizzazione dello Stato moderno le possibili conflittualità tra le due componenti (politica e amministrazione appunto) sono state spesso sottovalutate, in quanto ritenute essere facce di una stessa medaglia. Così per il padre teorico della divisione dei poteri, Charles-Louis de Secondat, l'amministrazione e il suo corpo non sono un potere distinto dal Governo, che insieme formano e rappresentano un'unica funzione statale "il potere esecutivo", scindibile in due diverse ma interconnesse attività: quella politica e quella amministrativa. (Montesquieu, 2012)

Tale ricostruzione concettuale ha come fondamento la consapevolezza che il perseguimento dei fini e la scelta dei mezzi con cui raggiungerli sono elementi intimamente connessi, che danno luogo ad un *continuum* in cui non è possibile immaginare una rigida separazione. (Nigro, 1997)

Come autorevolmente sostenuto, una più netta distinzione tra il Governo e la pubblica amministrazione si impone in seguito all'estensione del suffragio elettorale e in virtù della conclamata centralità del Parlamento, che reca con sé l'affermazione del principio di legalità e la conseguente sottoposizione dell'agire amministrativo alla legge. In questo modo per l'amministrazione si determina un rapporto di "dipendenza organica dal Governo", in quanto suo braccio operativo, e specularmente uno di "dipendenza funzionale" dal Parlamento, che ne stabilisce i metodi dell'organizzazione e della funzione.<sup>1</sup> (Cassese, 2003)

In questo contesto si assiste ad una tensione secondo cui l'amministrazione è, sulla base del principio della democrazia rappresentativa, dipendente dalle istituzioni della politica, controllata a sua volta dalla maggioranza parlamentare del momento. Allo stesso tempo però, sulla base del principio di uguaglianza e di legalità, gli apparati burocratici agiscono nell'interesse dell'intera collettività e non già per la soddisfazione di interessi particolari.

Il triangolo relazionale (dipendenza organica, funzionale e imparzialità nell'agire) è stato accolto nella nostra Costituzione con disposizioni e principi che sembrano ravvisare, da una prima lettura, una tensione e delle possibili antinomie tra norme non perfettamente complementari. (D'Orta, 1994; Paladin, 1994)

Se da un lato, infatti, si pone in capo ad ogni singolo ministro la responsabilità individuale per gli atti scaturenti dal dicastero diretto (art. 95, secondo comma), allo stesso

1. L'A. afferma che lo sdoppiamento tra Governo e amministrazione ha dato luogo ad uno "strabismo" per il quale "l'amministrazione è in rapporto di dipendenza organica dal Governo e di dipendenza funzionale dal Parlamento, ma deve nello stesso tempo, essere imparziale".

tempo si demanda alla legge il compito di strutturare organizzativamente, e ancor prima funzionalmente, la fisionomia delle pubbliche amministrazioni, per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, secondo comma).<sup>2</sup> L'imparzialità nell'agire amministrativo è poi ribadita all'articolo 98, primo comma, secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio dell'intera Nazione e non già alle dipendenze del Governo. (Cassese, 2015)

Riprendendo un'attenta analisi sulle norme costituzionali che possono inerire alla configurazione di tale rapporto, si condivide la ricostruzione di chi ha individuato in materia tre gruppi di principi costituzionali. (Bassanini, 2008)

Il primo gruppo è riferibile al buon andamento (articolo 97, secondo comma) di una amministrazione "quale braccio operativo delle istituzioni" che ha il compito di assicurare i diritti fondamentali e di erogare le prestazioni e i servizi ai cittadini amministrati. Il secondo gruppo di principi è quello direttamente connesso alla forma di Stato: ossia il principio democratico; l'amministrazione deve sì garantire i diritti e le libertà dei cittadini ma come concretamente si impegna a farlo è dipeso dalla scelta democratica degli elettori tramite il sistema rappresentativo. È il sistema democratico-rappresentativo (artt. 1 e 95, secondo comma), infatti, che demanda all'autorità politica il compito di definire gli obiettivi e le finalità delle politiche pubbliche. Il terzo gruppo, infine, è connesso al principio di imparzialità, secondo cui nella cura concreta dei diritti e degli interessi della collettività, la pubblica amministrazione non può operare discriminazioni sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali (articolo 3).

Nelle norme appena citate la tensione costituzionale tra principi diversi appare evidente. Vi è sì un timido principio di separazione tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione ma esso non è così immediato, in quanto demanda alla legge la scelta sul più idoneo modello organizzativo atto a stabilire la disciplina e la forma di tale rapporto. (Bachelet, 1975)

Sembra in ogni caso possibile affermare che la Carta costituzionale, pur non stabilendo chiaramente il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, contenga al suo interno le basi di una amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica.<sup>3</sup> (Patroni Griffi, 2002)

2. In questo modo la Costituzione ha risolto l'antica questione se la materia riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni fosse una competenza legislativa o regolamentare (Cantucci, 1950).

3. Il presidente della "Commissione dei 75", Meuccio Ruini, nella *Relazione al progetto di Costituzione* afferma che: "il Governo si vale dell'apparato amministrativo e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; ed anche democraticamente giova che l'amministrazione abbia funzioni e responsabilità proprie e definite".

Per dirla con parole già usate, in definitiva

*In questo contesto fiduciarità ed autonomia costituiscono i due aspetti qualificanti del rapporto tra politica e amministrazione, sul cui equilibrio si fonda la possibilità di realizzare un modello conforme ai canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità nelle declinazioni più moderne che i principi di efficienza, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, ormai, esprimono in tutti i settori di intervento pubblico". (Interlandi, 2018)*

Il principio di distinzione, proprio sulla base delle incertezze interpretative e in relazione ad una reale mancanza di alternanza tra i partiti al Governo nella prima stagione repubblicana, è stato positivizzato e ampiamente sviluppato, per il tramite della legislazione primaria, solo a partire dai primi anni Novanta. La rinnovata attenzione sul tema è emersa per due ragioni principali: la svolta in senso maggioritario del nostro sistema politico e in concomitanza della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.<sup>4</sup> (Amorosino, 1995; Di Mascio, 2012)

### **3. Il rapporto tra politica ed amministrazione nel sistema maggioritario**

A partire, come detto, dai primi anni '90 del secolo scorso, le diverse tappe legislative si sono susseguite nell'affannosa ricerca di un sistema che riuscisse a coniugare esigenze talvolta inconciliabili: rafforzare, da un lato, la posizione e l'autonomia del dirigente, quale soggetto scelto attraverso sistemi meritocratici e in grado di garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e consentire, allo stesso tempo, una maggiore integrazione organizzativa e funzionale tra i vertici burocratici e i rappresentanti della sovranità popolare. (Gardini, 2003)

Non è questa la sede per ripercorrere tutte le fasi evolutive del sistema della pubblica dirigenza in rapporto agli organi politici. Ferma restando una disciplina costituzionale che, come detto, ha lasciato una ampia discrezionalità al legislatore ordinario in merito alla fissazione dei contorni e della configurazione dei rapporti tra la politica e la pubblica amministrazione, lo studio si concentrerà su alcuni interventi legislativi intercorsi negli ultimi venti anni, all'interno dei quali si ravvisano le innovazioni più profonde. Pur consapevoli che tale rapporto non si esaurisca nella previsione o meno di sistemi di decadenza automatica dall'incarico al mutamento della compagine governativa, sarà posto l'accento proprio su questo tema in quanto i diversi interventi del legislatore e le pronunce del Giudice delle leggi si sono concentrati, a più riprese, proprio su questo specifico punto. Tale ricostruzione sarà utile per cogliere appieno le criticità del sistema

---

4. Più precisamente c'è chi ha visto nella privatizzazione del rapporto di pubblico impiego proprio l'effetto della svolta in senso maggioritario del nostro ordinamento (Scaccia, 2018).

di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali che impedisce allo stato attuale di sviluppare un autonomo corpo, capace di contribuire autorevolmente allo sviluppo di politiche pubbliche capaci di modernizzare il Paese.

Dopo alcuni tentativi falliti, inattuati o non perfettamente sviluppati,<sup>5</sup> è solo con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che si impone, per le pubbliche amministrazioni dello Stato, un principio di netta distinzione tra le funzioni di gestione, assegnate alla dirigenza pubblica, e le funzioni di indirizzo proprie delle autorità politiche.<sup>6</sup> (Rusciano & Zoppoli, 1993)

L'intervento del legislatore delegato assegna in questo modo alla dirigenza pubblica una autonoma legittimazione e allo stesso tempo una diretta responsabilità per l'adozione degli atti di sua competenza. In questo quadro, il citato decreto legislativo crea un unico ruolo dirigenziale suddiviso in due livelli: il dirigente generale e il semplice dirigente. L'autorità politica è competente nel conferire al singolo dirigente un incarico corrispondente alla qualifica posseduta.

Il sistema così delineato subisce una drastica rivisitazione con l'emanazione dei decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387.<sup>7</sup> (D'Antona, 1998; Cassese, 2002)

All'interno di una più complessiva volontà riformatrice delle pubbliche amministrazioni (riordino della disciplina dei ministeri e decentramento delle funzioni amministrative) si inquadra il tentativo di riscrivere il rapporto tra la pubblica dirigenza e la politica. Questo avviene mediante quattro linee direttrici. (Pajno & Torchia, 2000)

La prima si configura quale completamento del processo di privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Si estende, infatti, la disciplina del rapporto di lavoro privato anche ai dirigenti generali rimasti fuori dalla c.d. prima privatizzazione e le funzioni dirigenziali vengono distinte in tre diverse tipologie in ragione della

- 
5. Una prima regolazione delle funzioni dirigenziali avvenne con il già citato d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Per una analisi invece del modello ministeriale gerarchico-piramidale in chiave storica (Melis, 1996).
  6. Il decreto, recante "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", fu emanato a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Per i comuni e le province tale principio era già stato introdotto con la legge 8 giugno 1990, n. 142.
  7. La c.d. seconda privatizzazione del pubblico impiego è stata resa possibile dalla legge 15 marzo 1997, n. 59. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 reca "nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa" emanato in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il decreto legislativo 9 ottobre 1998, n. 387 reca, invece, "ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80".

loro rilevanza e del loro grado di coesione con l'organo politico: i dirigenti apicali; gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali e, infine, gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale.<sup>8</sup> (Alesse, 2000)

La seconda prevede il principio, prima estraneo nel nostro ordinamento, della temporaneità degli incarichi dirigenziali che, salvo rinnovo, possono essere conferiti per un minimo di due anni fino ad un massimo di sette.<sup>9</sup> (Durante, 2011)

La terza area di intervento riguarda il profilo soggettivo per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali: da un lato, viene stabilita la possibilità, entro determinate percentuali, di conferire un incarico dirigenziale di livello superiore ad un dirigente con una qualifica inferiore e, dall'altro, la previsione secondo cui un incarico dirigenziale di qualsiasi livello può essere attribuito, in possesso di specifiche e comprovate qualità professionali, ad un soggetto esterno all'amministrazione. (Bacchini, 2012)

Infine, viene stabilito che i soli incarichi di vertice di ciascuna amministrazione (Segretario generale, Capo dipartimento ed equiparati) possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati nel loro incarico entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, decorsi i quali il silenzio equivale a conferma fino alla data di naturale scadenza.

Le innovazioni legislative sommariamente descritte hanno comportato due fondamentali punti di svolta della disciplina. Per un verso si segna la scissione tra il rapporto di impiego, che afferisce allo stato del dirigente all'interno di una pubblica amministrazione, e il rapporto organico, che attiene, invece, all'esercizio di un determinato incarico. In altre parole, si separa il rapporto di servizio, vale a dire l'impiego presso l'amministrazione, dal rapporto d'ufficio, ossia l'incarico da svolgere. (Battini, 2000; Lisio, 2000)

Per altro verso, si fa più marcato il nesso fiduciario tra la politica e i vertici dell'amministrazione per il tramite di tre diverse misure: il conferimento dell'incarico a tempo determinato; la previsione, in seguito alla riorganizzazione dei ministeri, di figure di snodo tra attività di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa<sup>10</sup> e, infine, l'inserimento di una sorta di "*spoils system all'italiana*" (Talamo, 2003) prima di allora solo marginalmente conosciuto nel nostro sistema ordinamentale.<sup>11</sup> Se l'istituto delle spoglie, proprio

---

8. Il sistema previgente aveva infatti escluso dal processo di privatizzazione l'alta dirigenza. In virtù di questa iniziale esclusione l'A. ha parlato di "*grave distonia giuridica*".

9. L'introduzione di tale disciplina fu portata dinanzi la Corte costituzionale che con ordinanza 11 del 30 gennaio 2002 ha dichiarato legittimo l'istituto.

10. In relazione alle riforme del 1997-98 qualcuno ha parlato di "*tradimento legislativo del modello di separazione autentica fra politica e amministrazione*" (Battini, 2012).

11. Il collegamento tra le sorti del Governo e le carriere dei prefetti e dei diplomatici era già presente dagli inizi del 1900 (Di Andrea, 2003).

del sistema statunitense, ha come conseguenza l'interruzione del rapporto di impiego tra un soggetto e la pubblica amministrazione allo scadere dell'incarico del vertice politico che lo ha nominato, nel nostro ordinamento tale istituto ha conosciuto una forma più blanda ossia il dirigente mantiene il rapporto di servizio con l'amministrazione ma non quello di ufficio.

Da questo momento in poi le riconfigurazioni dei rapporti tra politica e amministrazione si sono concentrate maggiormente sul versante strutturale (nomina e revoca degli incarichi), tralasciando invece quello funzionale. Così lo strumento dello *spoils system*, limitato inizialmente ai soli dirigenti apicali di ciascuna amministrazione, ha conosciuto successivamente forme più ampie.

La legge 15 luglio 2002, n. 145, a poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 65, realizza una vera e propria riscrittura della normativa in materia di pubblico impiego, riformulando l'art. 19 del Tupo ed estendendo in maniera generalizzata il sistema delle spoglie introdotto restrittivamente pochi anni prima. Con tale legge, infatti, lo *spoils system* all'italiana è stato esteso agli incarichi di Segretario generale di ministeri, quelli di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (art. 19, c. 3, del Tupo) i quali sono destinati a cessare automaticamente dopo novanta giorni dal voto di fiducia sul nuovo Governo. Questo meccanismo operante a regime è accompagnato dalla previsione di cessazione *una tantum* degli incarichi dirigenziali di livello generale e quelli di direttore generale di enti pubblici vigilati dallo Stato al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge. Per gli incarichi dirigenziali di livello non generale, invece, viene contemplata la possibilità di procedere all'attribuzione di un nuovo incarico entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, decorsi inutilmente i quali s'intende confermato l'incarico precedente. A ciò si aggiunge: l'abolizione del termine minimo di durata dell'incarico, mentre quello massimo è portato da sette a cinque anni (tre per gli incarichi di livello generale) e l'introduzione di una precisa distinzione di compiti tra provvedimento di conferimento dell'incarico, dove sono stabiliti gli obiettivi e la durata dell'incarico, e il contratto individuale, dove è definito il trattamento economico. (Colapietro, 2002; D'Alessio, 2002)

In questo modo il momento negoziale (il contratto) assume una valenza solo in relazione all'aspetto patrimoniale (trattamento economico) mentre il provvedimento unilaterale di conferimento dell'incarico acquista un rilievo centrale. L'intervento legislativo si pone così l'obiettivo di accentuare strutturalmente il legame tra i vertici burocratici e la politica, sbilanciando a favore della seconda il potere di condizionamento nella gestione dell'attività amministrativa per il tramite del rapporto fiduciario mediante il quale il politico sceglie i dirigenti della sua amministrazione. (Cassese, 2003)

Un ulteriore ampliamento della portata dello *spoils system* nel nostro ordinamento è avvenuto con l'emanazione del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, che ha esteso ulte-

riormente il raggio di azione della decadenza automatica dagli incarichi in virtù di un avvicendamento di Governo. A norma dell'art. 2, comma 159, sono stati assoggettati a *spoils system* anche tutti gli incarichi dirigenziali conferiti a dirigenti di altre amministrazioni e ai dirigenti esterni.<sup>12</sup>

In questo modo, con le novelle introdotte all'interno del Tupa, nel periodo 2002-2006, non si è solo soppressa la durata minima per la permanenza dell'incarico dirigenziale ma si sono anche "azzerati" tutti i contratti dirigenziali in essere, consentendo così al Governo di sostituire discrezionalmente i dirigenti in carica.

Se, quindi, nel periodo di riforma del 1998-99 tre sono stati gli elementi per correggere il precedente regime di inamovibilità degli incarichi,<sup>13</sup> con le riforme del 2002 e del 2006 la precarizzazione dell'incarico dirigenziale diviene più stringente, così come il rapporto tra i vertici politici e l'amministrazione. (Carboni, 2010)

#### 4. Lo *spoils system*, la Corte costituzionale e i correttivi del legislatore

L'introduzione di un più ampio e strutturato sistema delle spoglie, sia a livello statale che all'interno degli enti territoriali, ha dato luogo ad un ampio contenzioso in sede giurisprudenziale, facendo scaturire una serie di pronunce che nel corso del tempo hanno limitato la portata di tale istituto. Per una maggiore coerenza all'interno del presente studio, particolare attenzione verrà data alle sentenze della Corte costituzionale riguardanti lo *spoils system* in ambito statale, lasciando sullo sfondo quelle pronunce che hanno investito, invece, le regioni e gli enti territoriali.

Le sentenze del Giudice delle leggi in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali possono essere distinte in due diversi momenti: la prima fase è relativa al periodo 1998-2006 e si caratterizza per una piena aderenza dei giudici alle scelte operate dal legislatore in merito alla privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e al conferimento degli incarichi dirigenziali. La seconda fase, invece, prende le mosse dalle sentenze gemelle del 2007 e si contraddistingue per una forte valorizzazione del

12. Il decreto legge è stato convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Quanto al regime applicabile, il comma 161 del medesimo art. 2 attribuisce all'organo politico un potere di conferma entro una finestra temporale predefinita: è disposta la cessazione degli incarichi conferiti prima del 17 maggio 2006 qualora non vi sia stata la conferma entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge. La norma presenta, quindi, contemporaneamente un meccanismo di decadenza automatica a regime ed un meccanismo *una tantum* di cessazione degli incarichi dirigenziali.

13. Ci si riferisce: al principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; all'istituzione di uffici di diretta collaborazione, ai quali potevano essere preposti dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*) e, infine, alla facoltà di ogni nuovo Governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento).

principio di imparzialità delle pubbliche amministrazioni e per una drastica limitazione del sistema delle spoglie.

Inizialmente il modello della separazione tra politica ed amministrazione, che il legislatore stava delineando con la lenta ma inesorabile “precarizzazione” del ruolo dirigenziale, ha ricevuto un avallo dalla Corte costituzionale. Si ricordava prima che il Giudice delle leggi, già con l’ordinanza 11 del 30 gennaio 2002, aveva inteso dichiarare legittima, e non contrastante quindi con l’articolo 97 della Costituzione, la previsione, di cui al decreto legislativo n. 80 del 1998, della temporaneità degli incarichi dirigenziali. Il modello della sostituzione automatica dei vertici dell’amministrazione al cambio della compagine governativa, seppur riferibile ad alcune discipline regionali, è stato inizialmente avallato dalla Corte costituzionale. Infatti, con la sentenza n. 233 del 2006 essa ha dichiarato legittimo l’istituto dello *spoils system* per gli incarichi dirigenziali la cui nomina spetta al vertice politico, in quanto in queste circostanze vige uno stretto rapporto fiduciario tra l’autorità nominante e il soggetto nominato. Tale sinergia contribuisce al buon andamento dell’amministrazione ed è, dunque, in linea con l’articolo 97 della Costituzione. (Battini, 2006; Gardini, 2006; Pinelli, 2006)

Il criterio utilizzato dalla Corte per confermare le scelte del legislatore in materia faceva perno sul concetto di “autorità nominante”, stabilendo che gli incarichi apicali soggetti al meccanismo delle spoglie sono quegli incarichi conferiti direttamente dall’organo politico.<sup>14</sup>

La seconda fase giurisprudenziale della Corte è stata inaugurata dalle sentenze nn. 103 e 104 del 23 marzo 2007 riguardanti la dirigenza statale e i direttori generali delle aziende sanitarie locali della Regione Lazio. Ai fini della nostra indagine, è opportuno porre l’attenzione sulla sentenza n. 103 che riguarda i dirigenti delle amministrazioni dello Stato. (Clarich, 2007; Scoca, 2007)

La pronuncia ha ad oggetto due misure introdotte dalla c.d. legge Frattini del 2002: la riduzione della durata massima dell’incarico da sette a tre anni e la cessazione automatica degli incarichi di livello dirigenziale generale al sessantesimo giorno dalla data in entrata in vigore proprio della legge del 2002 (c.d. *spoils system una tantum*).<sup>15</sup>

14. Come è stato giustamente osservato: “[...]il ragionamento sviluppato nella pronuncia sembrava ispirato al criterio dell’autorità nominante: se questa è politica, allora il nominato è apicale e legittimamente assoggettabile a *spoils system*. Un simile criterio, ove applicato alla dirigenza statale, avrebbe comportato una valutazione di legittimità costituzionale sia dello *spoils system* a regime previsto, fin dal 1998, per i capi dipartimento e i segretari generali, sia dello *spoils system una tantum*, che nel 2002 era stato applicato anche ai titolari degli altri uffici dirigenziali”. (Battini, 2012, 15)

15. La pronuncia aveva ad oggetto la citata legge 145/2002 in due parti distinte: nella parte in cui prevedeva la cessazione automatica degli incarichi di livello generale al sessantesimo giorno dell’entrata in vigore

In relazione alla variazione della durata massima degli incarichi, la Corte ha respinto la questione dichiarandone l'inammissibilità in ordine alla mancata motivazione del requisito della non manifesta infondatezza. Riguardo alla cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali generali la Corte ha dichiarato, invece, incostituzionale la previsione in quanto tale norma si pone in contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione e ciò per due precipue ragioni: per la violazione del principio del giusto procedimento secondo cui la cessazione anticipata di un incarico avvenga in base ad un procedimento, appunto, disciplinato in modo puntuale e all'interno del quale vi si accerti una responsabilità dirigenziale; per violazione del principio di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa.

Se, da un lato, la sentenza si pone in stretta continuità con quella del 2006, confermando la legittimità del sistema delle spoglie per le posizioni apicali, dall'altro lato, la stessa Corte applica in senso restrittivo proprio la nozione di "posizione apicale", non estendendo il criterio dell'autorità nominante (adoperato per le Regioni sempre nel 2006) anche alla dirigenza statale. In questo modo il Giudice delle leggi arriva a dichiarare l'incostituzionalità dello *spoils system una tantum* per i direttori generali, escludendo che essi possano qualificarsi come apicali nonostante siano nominati dall'autorità politica.

La Corte torna a pronunciarsi in materia, colpendo le disposizioni del decreto-legge n. 262 del 2006 con diverse sentenze. La prima è del 20 maggio 2008 (sent. n. 161) mediante la quale viene giudicato altresì illegittimo il meccanismo dello *spoils system* introdotto nel 2006 per i dirigenti esterni appartenenti ad altre amministrazioni, confermando le conclusioni alle quali già era approdata con la sentenza n. 103 dell'anno precedente. Le considerazioni svolte nella sentenza del 2007 sono qui riprese ed estese anche ai soggetti in posizione dirigenziale appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni in quanto anche per loro il rapporto di lavoro che si instaura con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere dotato di specifiche garanzie in ordine al giusto procedimento, alla continuità dell'azione amministrativa e alla chiara distinzione funzionale tra compiti di indirizzo e compiti di gestione.<sup>16</sup> (Ronconi, 2008)

La seconda è la sentenza 5 marzo 2010, n. 81, riguardante i dirigenti esterni non appartenenti ad altre amministrazioni. Sulla scorta delle pronunce nn. 103 del 2007 e 161 del 2008,

---

della legge stessa (art. 3, comma 7) e nella parte in cui prevedeva la riduzione della durata massima dell'incarico da sette a tre anni (art. 3, comma 1, lett. b)).

16. Nello specifico, con questa sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

la Corte dichiara incostituzionale la previsione normativa secondo cui tali categorie cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore.<sup>17</sup> (Fiorillo, 2010)

Di tenore diverso è la sentenza del 28 ottobre 2010, n. 304 con la quale la Corte dichiara legittima la previsione della norma secondo cui nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il ministro si prevede che per gli incarichi dirigenziali vi sia una interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso all'atto del giuramento del nuovo ministro. In questo caso, quindi, dato il rapporto strettamente fiduciario con l'organo di Governo lo *spoils system* è legittimo.<sup>18</sup> (D'Auria, 2011)

Infine, con le pronunce nn. 124 e 246 del 2011 la Corte costituzionale censura, poiché in contrasto sempre con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, le misure c.d. di *spoils system* a regime, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, secondo cui gli incarichi dirigenziali conferiti, da ciascuna amministrazione, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli e a quelli relativi a soggetti "esterni", cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.<sup>19</sup> (Felicetti & San Giorgio, 2011)

Per correggere le distonie dei precedenti interventi legislativi in seguito alle sentenze della Corte costituzionale, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha affermato, da un lato, che gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente per responsabilità dirigenziale e con le modalità previste dalla legge e, dall'altro, ha confermato la previsione secondo cui gli incarichi dirigenziali di vertice cessano (Segretario generale,

---

17. La corte in questa sede ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

18. In tale pronuncia la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 24-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, sollevata, in riferimento agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

19. Nella sent. n. 124 del 2011 il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Nella pronuncia n. 246 dello stesso anno, invece, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Capo Dipartimento ed equivalenti), decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.<sup>20</sup> (Talamo, 2009)

Il decreto legge n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010) è però intervenuto nuovamente per modificare la prima delle due disposizioni appena citate. Infatti, il comma 32 dell'articolo 9 ha previsto che alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, le amministrazioni che non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Si è così subito ripristinato il regime della libera re cedibilità dell'incarico in seguito alla scadenza dello stesso, tutto ciò accompagnato un anno dopo dalla previsione secondo cui per motivate esigenze organizzative, anche prima della scadenza dell'incarico, l'amministrazione può in ogni momento disporre per il dirigente.<sup>21</sup>

## 5. Lo stato dell'arte e l'opera incompiuta della legge "Madia"

Per trarre un bilancio, dunque, sul piano normativo lo *spoils system* all'italiana, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, del TUPI, è limitato oggi, in virtù della copiosa giurisprudenza costituzionale e dei recenti interventi del legislatore, ai soli incarichi di Segretario generale, Capo dipartimento e equivalenti (comma 3 del medesimo articolo). Solo, infatti, in relazione ai medesimi incarichi è ammessa la cessazione automatica della funzione dirigenziale decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Fuori da tali meccanismi automatici vi sono poi quegli istituti di cessazione non automatica delle funzioni dirigenziali espressamente tipizzate: a) dal combinato disposto dell'articolo 19, comma 1-ter e dell'articolo 21 del TUPI. In questi casi la revoca deve essere ancorata a dati oggettivi e valutabili, prevedendo adeguate garanzie procedurali, nel rispetto soprattutto dei principi del giusto procedimento, e non potendo quindi essere esercitata *ad nutum*; b) in virtù della scadenza dell'incarico; c) in casi di processi di riorganizzazione con conservazione del trattamento economico.

A provare a ridisegnare i rapporti tra politica e amministrazione è stata la legge 7 agosto 2015, n. 124 (meglio nota come legge "Madia", dal nome del ministro della Semplificazione e della pubblica amministrazione).<sup>22</sup> All'interno della legge delega trovavano spa-

20. Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 è stato emanato in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15.

21. Così ha, infatti, disposto l'art. 1, comma 18 del decreto-legge 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, 148.

22. La legge 7 agosto 2015, n. 125 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2015 (G.U. n. 187) ed è entrata in vigore il 28 agosto del 2015.

zio le misure volte al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (articolo 17) e le disposizioni riguardanti la materia della dirigenza pubblica (articolo 11).

Sulla spinta delle precedenti riforme, l'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, con il tentativo di novellare il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" provava, con più vigore, a fornire quel giusto punto di equilibrio nell'assicurare l'imparzialità del pubblico dirigente e nel renderlo, allo stesso tempo, più responsabile dinanzi alle richieste dei cittadini amministrati (Matarella, 2015). Così, infatti, la legge delega intendeva creare un "mercato" dei dirigenti pubblici, su cui si esercita il potere di scelta del vertice politico e amministrativo nell'ambito, però, di idonee e procedimentalizzate garanzie. (Battini, 2015)

Così il Consiglio dei Ministri, in data 25 agosto 2016, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione aveva approvato, in via preliminare, il decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica ai sensi del citato articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Intervenuti i pareri degli organi competenti, lo schema di decreto legislativo relativo alla dirigenza pubblica, che scadeva il 26 novembre 2016, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 25 novembre 2016. Mentre il decreto *de quo* era all'esame del Presidente della Repubblica per la sua successiva emanazione,<sup>23</sup> lo stesso giorno veniva depositata in cancelleria la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale con la quale si dichiarava l'illegittimità di alcune disposizioni della legge delega, tra le quali comparivano anche le misure riguardanti la stessa disciplina sulla dirigenza pubblica. Le censure della Corte colpivano alcuni articoli della legge nella parte in cui prevedeva che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".<sup>24</sup> (Bifulco, 2016)

Il deposito della sentenza è intervenuto, dunque, tra l'approvazione del decreto delegato e l'emanazione dello stesso da parte del Presidente della Repubblica, determinando l'arresto dell'*iter* di approvazione del decreto stesso e consequenzialmente la sua scadenza secondo i termini di legge. (D'Amico, 2016)

---

23. La legge 23 agosto 1988, n. 400, all'articolo 14, comma 2, prescrive infatti che il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso, almeno venti giorni prima della sua scadenza, al Presidente della Repubblica per la emanazione.

24. La sentenza in esame è stata, infatti, depositata in cancelleria il 25 novembre 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie Corte costituzionale del 30 novembre 2016, n. 48. Numerosissimi sono stati i commenti scaturiti alla luce della sentenza della Corte costituzionale.

## 6. Il quadro attuale: tra incertezze normative e tentativi di riforma

Lungo il corso di tutto il testo si è provato a mettere in evidenza le stringenti criticità, sotto diversi aspetti (giuridico e sociologico), dei modelli relazionali tra la classe politica e i vertici burocratici. Lo si è fatto principalmente insistendo sull'analisi dello *spoils system*, quale uno tra i tanti e diversi elementi che intercorrono nei rapporti tra la politica e l'amministrazione. Si è scelto proprio il meccanismo delle spoglie in quanto esso ha una ricaduta più immediata sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e una maggiore eco agli occhi dell'opinione pubblica. L'innesto di tale istituto nel nostro ordinamento risulta, ancora oggi, alquanto dibattuto in relazione alla sua estensione soggettiva e ai limiti oggettivi di applicazione.

Non ci si sorprenda, quindi, se, il futuro legislatore interverrà nuovamente sul complicato intreccio tra politica ed amministrazione, in quanto il tentativo di introdurre nel nostro ordinamento un più marcato principio di distinzione è stato, nella prassi applicativa, ampiamente disatteso. (Poggia, 2016)

Questo per tre principali ragioni: per una mancanza, da parte del vertice politico, di delineare concreti obiettivi e di strutturare idonei programmi per la realizzazione dell'indirizzo politico; per l'incapacità di creare modelli organizzativi, sul piano istituzionale, idonei a separare la dirigenza pubblica dalla politica; infine, ed è forse il punto più nevralgico, perché si è insistito negli ultimi anni solo sull'introduzione di meccanismi di *spoils system*, provando a recuperare sul piano strutturale quella fiduciarità che sul piano funzionale, invece, era stata persa. (Casini, 2014)

Sulla scorta di quanto affermato in questo studio, non sembra uno sforzo meramente intellettuale riprendere le riflessioni sull'adeguamento dello statuto costituzionale della pubblica amministrazione, attraverso un procedimento di revisione della Carta fondamentale che introduca nel nostro ordinamento un più chiaro ed esplicito principio riguardante la separazione fra politica e amministrazione, mettendolo così al riparo dagli ondivaghi orientamenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi anni. (Cassese & Arabia, 1993)

All'interno di queste pagine si è tentato di dimostrare come i rapporti tra politica e amministrazione si siano andati configurando in intima correlazione con i mutamenti del sistema politico italiano. Nelle fasi più accentuate del bipolarismo e del sistema maggioritario elettorale si è, infatti, tentato di porre in capo al vertice politico una maggiore discrezionalità nella nomina e nella revoca degli incarichi dirigenziali non solo apicali. Tale scelta è stata intrapresa in relazione ad una più marcata responsabilità politica nelle stagioni del maggioritario, in quanto la compagine governativa è il frutto più immediato della volontà dei cittadini-elettori. Per questa ragione una più incisiva distinzione tra i compiti della politica e quelli dell'amministrazione, sul piano costituzionale, salvaguar-

derebbe sì l'autonomia dirigenziale ma rischierebbe, parimenti, di ingessare il sistema istituzionale intorno ad uno specifico punto che è direttamente correlato, come detto, alle trasformazioni del quadro politico italiano.

### Riflessioni conclusive

Giunti alla conclusione di questa scritto, sembra opportuno trarre un bilancio sul rapporto tra politica ed amministrazione a venti anni dalla sua completa trasformazione. Per esigenze di economia del testo, sulla base delle riflessioni emerse in dottrina, si metteranno a fuoco, per sommi capi, le criticità di un sistema che non è riuscito, sia sul piano legislativo che specularmente su quello amministrativo, a tracciare un adeguato modello in grado di coniugare il principio democratico con quello dell'imparzialità nell'azione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, si proveranno ad avanzare alcune proposte e a prospettare determinati correttivi al fine di creare un sistema all'interno del quale la dirigenza amministrativa possa essere più autonoma dai vertici politici e allo stesso tempo questi ultimi possano realmente concentrarsi sulla definizione degli obiettivi e degli indirizzi, facendo perno su un sistema dirigenziale realmente autonomo e professionale.

Ad oggi le criticità nella relazione tra politica ed amministrazione sussistono tanto sul piano funzionale quanto su quello strutturale.

Sul piano funzionale si rinvencono diverse problematiche. In prima battuta, vi sono nel nostro sistema posizioni dirigenziali che si collocano in un punto intermedio (Segretari generali e Capi dipartimento), quale snodo tra indirizzo politico ed attuazione amministrativa (articoli 5 e 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). Il legislatore, per queste figure (articolo 19, c. 3, del TUPI), ha applicato, come detto, l'istituto delle spoglie. La Corte costituzionale, in relazione alla legittimità dello *spoils system* per le medesime figure non si è mai pronunciata.<sup>25</sup> (Scaccia, 2017)

Parte della dottrina condivide l'impianto immaginato dal legislatore secondo due diverse motivazioni: gli incarichi dirigenziali citati sono soggetti a *spoils system* in quanto la natura della loro carica è fiduciaria; essi svolgono altresì compiti che non sono di gestione bensì riferibili più alla formazione dell'indirizzo politico (Merloni, 2010). Sul punto si condivide l'impostazione teorica di chi ha sottolineato la debolezza di entrambe le ragioni. (Battini, 2012)

---

25. Va segnalato, però, che di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 2019, nel fare salvo l'obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali per gli incarichi di Segretario generale e Capo dipartimento "sul presupposto della pretesa natura fiduciaria della loro relazione con il vertice politico", ha implicitamente affermato la legittimità del sistema delle spoglie per tali figure (Battini, 2019).

In relazione alla natura fiduciaria dell'incarico, si è sottolineato come essa sia un “*prodotto*” e non già un “*presupposto*” dovuto alle norme che regolano il conferimento e la revoca degli incarichi. La carica viene qualificata come fiduciaria perché, tautologicamente, è lo stesso legislatore a disciplinarla come tale. In relazione al secondo argomento, che come detto fa leva sul carattere ibrido di tali figure, (quale snodo tra gestione amministrativa e indirizzo politico) si basa sulla considerazione che tra attività politica e quella amministrativa sia impossibile operare una netta distinzione. Purtuttavia chi ha criticato tale tesi sostiene però che:

*Se è vero che fra indirizzo e gestione non vi può essere soluzione di continuità, che l'amministrazione non è altro che la prosecuzione della politica con altri mezzi, allora rischia di rivelarsi vano ogni sforzo di inquadrare entro categorie giuridiche distinte una realtà che sfugge inevitabilmente a qualsiasi cesura, e quindi a qualsivoglia distinzione. Più in particolare, se lo spazio tra l'indirizzo e la gestione è continuo e non discreto, allora lungo tale spazio, così come lungo quello che separa Achille dalla tartaruga, possono rinvenirsi infiniti punti intermedi, cioè infiniti «snodi». Il capo di gabinetto di un ministero non svolge forse, a sua volta, un ruolo di snodo fra il Ministro e il segretario generale? E non si potrebbe immaginare un ulteriore snodo fra il capo di dipartimento e gli uffici dirigenziali? Quanti livelli di coordinamento sono in astratto ipotizzabili, lungo il percorso che conduce agli atti di gestione? Se la Corte costituzionale dovesse affermare l'assoggettabilità a spoils system dei dirigenti con funzioni di coordinamento e di «snodo», forse non sarebbe azzardato prevedere un ulteriore sviluppo degli uffici di «snodo» nell'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche italiane.<sup>26</sup> (Battini, 2012)*

Per tali ragioni, andrebbero individuate con chiarezza le aree fiduciarità, relative a posizioni dirigenziali di raccordo fra politica ed amministrazione.

In secondo luogo, il principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione nei fatti non ha realmente funzionato. Questo perché:

*“[...] l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici”.* (Bassanini, 2008)

---

26. Secondo l'A. tale critica è suffragata anche da altre due considerazioni. La prima è che i dirigenti soggetti a *spoils system* sono competenti nel conferimento, nella revoca o nel rinnovo della titolarità degli uffici subordinati e quindi: “Ciò significa che, mediante l'esercizio di simili poteri, la carica di «politicalità» che i dirigenti di «snodo» — ove vengano sottoposti a spoils system — traggono dalla loro relazione fiduciaria con il titolare dell'organo di Governo si trasmette poi anche al resto dell'amministrazione, a partire dagli uffici cui sono intestati i poteri di gestione amministrativa”. La seconda considerazione riveste la natura degli atti da essi adottati che in alcuni casi il giudice amministrativo ha qualificato come atti di gestione e non di indirizzo (sul punto cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7007).

Una ricerca a venti anni dalle prime misure legislative riguardanti i rapporti tra politica e amministrazione ha perfettamente messo in rilievo questo nevralgico punto. (Cimino, 2014)

Secondo tale studio i problemi riguardanti la divisione tra attività di indirizzo e attività di gestione derivano da quattro diversi profili. Il primo è che residuano, allo stato attuale, “*atti di incerta qualificazione*”. Il secondo profilo è connesso alla persistente presenza in seno alla pubblica amministrazione di organi e organismi (comitati, commissioni etc. etc.) che si sovrappongono alle competenze dirigenziali e che spesso ne limitano il raggio di azione. In terzo luogo, gli atti a rilevanza interna dei dirigenti risentono di una forte limitazione proveniente, da un lato, dalla forte ingerenza di poteri sindacali sulle libere scelte dirigenziali e, dall’altro, dalla rigidità del bilancio pubblico. Infine, manca un reale raccordo funzionale tra gli uffici di staff del ministro e la dirigenza di *line* nella redazione delle direttive riguardanti l’azione amministrativa. Come è stato osservato, poi, non vi è una marcata separazione tra gli uffici di staff e gli uffici di *line*. (Cassese & Mattarella, 2007)

Il sistema cooperativo e di raccordo immaginato dal legislatore è sfociato, nella prassi, in sovrapposizione di compiti e strutture. Anche su questo specifico punto la ricerca appena citata ci fornisce la cifra identificativa del problema, qualificando gli uffici di diretta collaborazione quale strumento per consolidare l’ingerenza della politica nell’amministrazione, comportando così anche una sovrapposizione di compiti e funzioni. (Macchia, 2014)

Parallelamente sul versante strutturale, invece, che è stato oggetto di specifica attenzione in queste pagine, nei rapporti tra la politica e i vertici amministrativi si annidano in maniera più evidente le criticità di tale relazione.

Primariamente, la separazione strutturale tra politica e amministrazione soffre ancora della mancanza di adeguati strumenti e procedure per una obiettiva valutazione dei dirigenti. Le misure legislative riportate nel testo hanno tentato di disancorare la nomina e la revoca degli incarichi da strumenti oggettivi di valutazione, inserendo meccanismi discrezionali nella scelta dei dirigenti ad opera del vertice politico. Le sentenze della Corte, a partire dalla pronuncia del 2007, hanno invece fatto leva, all’opposto, sulla necessità di adeguati strumenti di valutazione per la nomina e la sostituzione dei dirigenti dalle loro funzioni. Resta in piedi però il regime di libera recedibilità secondo cui l’amministrazione, per motivate esigenze organizzative, possa in ogni momento disporre per il dirigente il passaggio ad altro incarico fatto salvo il diritto alla conservazione del trattamento economico in godimento fino alla scadenza del termine. In questo modo si spezza l’equilibrio e le garanzie che si erano venute a creare, dopo le sentenze della Corte, tra il conferimento degli incarichi e i processi di valutazione. Nel coniugare maggiormente il conferimento degli incarichi con i sistemi di valutazione delle attività amministrative, andrebbero al-

tresì razionalizzate le misure riguardanti le ipotesi di responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi. (Mazzocchi, Palamara & Tenore, 2013)

In linea generale in tema di responsabilità due sono i criteri secondo cui il legislatore dovrebbe prendere le mosse: da un lato, il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti; dall'altro, la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti per l'attività gestionale e con la limitazione della responsabilità dirigenziale alle sole ipotesi previste dall'articolo 21 del TUPI.

Sempre in relazione al conferimento degli incarichi dirigenziali, bisognerebbe riscrivere le regole introducendo maggiori meccanismi idonei ad assicurare forme di pubblicità preventiva, inserendo soggetti indipendenti nei meccanismi di selezione e assicurando adeguate valutazioni comparative tra i candidati, al fine di ridurre maggiormente scelte arbitrarie e discrezionali. (D'Alessio, 2013)

Un altro punto riguarda la qualificazione della natura privatistica o pubblicistica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Nonostante alcuni orientamenti giurisprudenziali e buona parte della dottrina siano propensi a qualificare tali atti come espressione di poteri amministrativi autoritativi,<sup>27</sup> la Corte di cassazione si è espressa in maniera inequivocabile nel mantenere il contenzioso dinanzi al giudice ordinario. (Cagnile, 2010)

Ciò per due ragioni: sia sulla base di un criterio letterale in quanto l'articolo 63 del TUPI ha devoluto al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e sia perché la qualificazione di tali atti è di natura strettamente privatistica.<sup>28</sup> (Carinci, 2004)

Affermare la natura pubblicistica, o meno, di tali atti non è una questione di poco conto. La qualificazione degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, quali atti pubblicistici, comporterebbe, infatti, la loro assoggettabilità a tutti gli istituti previsti per l'esercizio di una funzione amministrativa (contraddittorio, obbligo di motivazione, controllo giurisdizionale sulla ragionevolezza e proporzionalità). (D'Orta, 2011)

---

27. Sul punto vd. Cons. St., Ad. Gen., parere 31 agosto 1992, n. 146, Cons. Stato, Sezione V, 16 ottobre 2007, n. 5388.

28. Sul punto vd. la sentenza della Corte di cassazione, della Sezione lavoro, n. 5659 del 20 marzo 2004. Va tuttavia richiamato lo sforzo della stessa Corte di assicurare agli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali idonee garanzie sulla base dei più generali principi di correttezza e buona fede di cui agli articoli 1175 e 1375 del Codice civile (in tal senso Cfr. su tutti la sentenza della Cassazione n. 9814 del 2008).

In più, andrebbe ripresa la riflessione circa l'opportunità, o meno, traghettare il regime dell'alta dirigenza nell'alveo pubblicistico (Rusciano, 2005). Alcuni sottolineano come la pubblicizzazione di una parte dei dirigenti pubblici possa avere il pregio di creare un corpo autonomo e garante del principio di imparzialità. Altri, invece, sottolineano che tornando indietro verso una disciplina non contrattuale ma bensì pubblicistica si rinuncierebbe ad una disciplina nazionale, e quindi unitaria, sul pubblico impiego. (Saltari, 2014)

Al di là dei diversi punti appena menzionati, nello studiare l'organizzazione e il funzionamento del sistema amministrativo del nostro paese le criticità maggiori sembrano risiedere nell'individuazione della figura (politica o burocratica) intorno alla quale costruire il perno centrale dell'agire amministrativo. Come autorevolmente sostenuto, infatti, il vero e grande nodo irrisolto attiene alla completa definizione su chi sia, all'interno delle pubbliche amministrazioni, il datore di lavoro pubblico. (D'Antona, 1997)

**Riferimenti Bibliografici**

- Alesse, R. (2000). Il lento e inarrestabile declino della dirigenza dello Stato, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 45|2000.
- Amorosino, S. (1995). Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano. *Foro amministrativo*.
- Bacchini, F. (2012). Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte Costituzionale ed evoluzione normativa, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 5|2012, 794.
- Bachelet, V. (1975). *Responsabilità del ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministeri. Studi in memoria di Enrico Guicciardi*. Padova: Cedam.
- Bassanini, F. (2008). *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza Principi costituzionali e disciplina legislativa*. Testo della relazione al *Convegno su Il ruolo del dirigente quale garante dell'imparzialità amministrativa*, Firenze, 13 giugno 2008 e pubblicato in *Nuova Rassegna*, n.21/22 del 2008.
- Battini S. (2000). *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*. Padova: Cedam.
- Battini, S. (2006). In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system, *Giornale di diritto amministrativo*.
- Battini, S. (2012). Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Battini, S. (2015). Le norme sul personale, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5|2016.
- Battini, S. (2019). L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo spoils system. *Giornale di diritto amministrativo*, 3|2019.
- Bifulco, R. (2016). L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale. [Federalismi.it](http://federalismi.it).
- Calcagnile, M. (2010). Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa. *Diritto amministrativo*, 2010.
- Cantucci, M. (1950). *La pubblica amministrazione*. Calamandrei, P. & Levi, A. (Ed). Commentario sistematico alla costituzione - Vol. II – Firenze: Barbera.
- Carboni, N. (2010). Professional autonomy versus political control. How to deal the dilemma. Some evidence from the italian core executive. *Public Policy and Administration*, 25/2010.
- Carinci, F. (2004). Una riforma “conclusa”. Fra norma scritta e prassi applicativa. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2004.
- Casini, L. (2014). Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia. *IRPA Working Paper – Policy Papers*, 1/2014.
- Cassese, S. (2002). Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale. *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2002.
- Cassese, S. (2003). Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2003.

- Cassese, S. (2013). Le basi costituzionali, in Cassese, S. (Ed.). Trattato di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. (2015). Il diritto amministrativo e i suoi principi, Cassese, S. (Ed.). Istituzioni di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè.
- Cassese, S. & Arabia A.G. (1993). *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*. Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. & Mattarella, B.G. (2007). Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere. Roma: IRPA.
- Cimino, B. (2014). I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione. Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia. IRPA Working Paper – Policy Papers, 1/2014.
- Clarich, M. (2007). Una rivincita della dirigenza contro lo strapotere politico. Il Sole 24 Ore, del 24 marzo 2007.
- Colapietro, C. (2002). La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica, Le nuove leggi civili commentate, n. 4-5/2002.
- Colapietro, C. (2012). Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso. Federalismi.it, 16 maggio 2012.
- D'Alessio, G. (2002). La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2/2002.
- D'Alessio, G. (2013). La disciplina politica della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione, in La classe dirigente pubblica. Ruoli di Governo e capacità amministrativa. Roma: Ediesse.
- D'Amico, G. (2017). La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice, 23 gennaio 2017, disponibile in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).
- D'Antona, M. (1997). Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- D'Antona, M. (1998). La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini", Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 1|1998.
- D'Auria, G. (2011). Spoils system a tappeto per gli addetti agli uffici di diretta collaborazione dei ministri (e ultime nuove sulla dirigenza pubblica). Foro.it.
- D'Orta, C. (1994). La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione? Rivista trimestrale di diritto pubblico.
- D'Orta, C. (2011). L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
- Di Andrea, C. (2003). Lo spoils system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparativistici. Rassegna parlamentare.
- Di Mascio, F. (2012). *Partiti e Stato in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Durante, N. (2011). Spoils system e dirigenza pubblica. Federalismi.it, 17|2011.
- Felicetti, S. & San Giorgio M.R. (2011). Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system. Corriere giuridico, 10/2011.
- Fiorillo, L. (2010). Incarichi di funzione dirigenziale e spoils system: la Corte costituzionale definisce il quadro di operatività dell'istituto, nota a Corte Cost. 5 marzo 2010, n. 81. Giurisprudenza costituzionale, n. 3/2010.

- Gardini, G. (2003). *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*. Milano: Giuffrè.
- Gardini, G. (2006). Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime ma la querelle resta aperta, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, N. 3-4|2006.
- Interlandi, M. (2018). Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una “storia difficile”. *Dirittifondamentali.it*, n. 1|2018.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*.
- Lisio, F. (2000). La privatizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in *Scritti in memoria di D'Antona - vol. III- parte III*. Milano: Giuffrè.
- Macchia, M. (2014). Le strutture di raccordo: lo snodo degli uffici di staff. Venti anni di “politica e amministrazione”. Italia, IRPA Working Paper - Policy Papers, 1/2014.
- Martelli, P. (2012). *Analisi delle istituzioni politiche*. Torino: Giappichelli.
- Mattarella, B.G. (2015). Il contesto e gli obiettivi della riforma, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5|2015.
- Mazzocchi Buratti, B. & Palamara, L. & Tenore, V. (2013). *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*. Milano: Giuffrè.
- Melis, G. (1996). *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*. Bologna: Il Mulino.
- Melis, G. (2014). La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione, *Scienza&politica - Vol. XXVI- n. 50*|2014.
- Meny, Y. (1990). *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Italia*. Rimini: Maggioli.
- Merloni F. (2010). Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza, *Le Regioni*, n. 5|2010.
- Montesquieu (2013). Lo spirito delle leggi, Felice, D. (Ed.), consultabile in [www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Montesquieu\\_spirito\\_delle\\_leggi\\_2013.pdf](http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Montesquieu_spirito_delle_leggi_2013.pdf)
- Nigro, M. (1997). L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali, in Aamato, G. & Barbera, A. (Ed.), *Manuale di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino.
- Pajno, A. & Torchia, L. (Ed.) (2000). *La riforma del Governo*. Bologna: Il Mulino.
- Paladin, L. (1994). I contributi di Aldo Sandulli su politica e amministrazione nell'ordinamento repubblicano, *Diritto amministrativo*.
- Patroni Griffi, A. (2002). *Dimensione costituzionale e modelli legislativi nella dirigenza pubblica*. Napoli: Jovene.
- Pinelli, C. (2006). L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost. *Giurisprudenza costituzionale 2006*.
- Poggia, A. (2016). La riforma dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: i profili organizzativi, la dirigenza e le ulteriori riforme in itinere. Cerreta, M. & Riommi, M. (Ed.). *Le recenti riforme dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni e della scuola pubblica*. Torino: Giappichelli.
- Ronconi, B. (2008). Lo spoils system visto dalla Corte costituzionale: il rapporto tra politica e amministrazione, amministrazione, nota a Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2008, n. 161. *Filo Diritto*, 2 luglio 2008.

- Rusciano, M. (2005). Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica. *Diritto, lavoro e mercati*.
- Rusciano, M. & Zoppoli, L. (1993). *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Saltari, L. (2014). I profili strutturali: la nomina dei dirigenti. Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia, IRPA Working Paper – Policy Papers, 1|2014.
- Scaccia, G. (2017). Indirizzo politico e amministrazione, *Lo Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 9|2017.
- Scaccia, G. (2018). Spoils system e giurisprudenza costituzionale. Maccabiani, N. *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta*. Milano: Giuffrè.
- Scoca, F.G. (2007). Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2|2007.
- Talamo, V. (2003). Lo spoils system all'italiana: tra legge Bassanini e legge Frattini, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2|2003.
- Talamo, V. (2009). Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico, *Giornale di diritto amministrativo*, n.5|2009.
- Vandelli, L. (2013). *Tra carte e scartoffie*. Bologna: il Mulino.

---

# Dialoghi

---

# Sostenibilità sociale e umanizzazione nei processi decisionali. I GIS come strumento di supporto

Serena Romito\*

## Abstract

*Il continuo ricambio dirigenziale di cui sono vittime le aziende di edilizia residenziale pubblica, in costante balia delle vicende politiche, impedisce prospettive di crescita a lungo termine. Vi è la stringente necessità di stabilire metodi gestionali che guidino l'operato della classe dirigenziale secondo criteri di trasparenza e sostenibilità delle risorse ormai chiaramente limitate. In quest'ottica la prioritizzazione degli interventi non può che rivestire un ruolo centrale. I software Gis risultano preziosi per la stesura di analisi quantitative, ma non solo. Diverse sono le applicazioni in via di costruzione sui patrimoni residenziali pubblici, per l'ideazione di un preciso strumento decisionale. Esse però, sembrano trascurare un aspetto fondamentale nella lettura dei quartieri popolari: la componente sociale, comprendente dati che, seppur intangibili, connotano fortemente queste realtà cittadine. L'umanizzazione, intesa come declinazione intelligente del concetto di sostenibilità economica e sociale, non può che diventare cruciale in un processo di rinnovamento del settore. È sempre più forte la necessità di avere uno strumento che indirizzi le scelte di intervento stilando graduatorie degli immobili che siano basate sia sui tradizionali fattori di degrado fisico, che su quelli sociali, per loro natura meno quantificabili ma altrettanto impattanti sul benessere abitativo.*

**Keywords:** edilizia residenziale pubblica, analisi multivariata, gis, sostenibilità sociale.

---

\* Vincitrice del bando di concorso promosso da ALTIS – Alta Scuola impresa e società – dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

## 1. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica in Italia: numeri e contraddizioni

**L'**Edilizia Residenziale Pubblica (Erp) rappresenta, anche solo idealmente, una sottocategoria del social housing, rivolta specificatamente a una fascia di persone meno abbienti. Attualmente il settore pubblico ospita 750mila abitanti, mentre il numero di persone che chiedono di accedere a una casa si aggira intorno ai 1,7milioni. Di conseguenza, solo un terzo di quelli che ne avrebbero necessità riceve effettivamente un alloggio pubblico. Progressivamente si va delineando una fascia di persone con un profilo economico troppo “alto” per accedervi ma contemporaneamente troppo “basso” per sostenere l’affitto di una casa dignitosa od ottenere un mutuo. I problemi sono ormai noti: morosità, abusivismo, mancata manutenzione, incremento degli alloggi sfitti e supporto sociale inadeguato sono solo alcune delle questioni che interessano oggi l’edilizia residenziale pubblica. Secondo Federcasa (Federazione italiana per le case popolari e l’edilizia sociale), nel 2015 ammonta a 16mila il numero di alloggi sfitti nel nostro Paese (Nomisma, 2016). Il totale di quelli regolarmente assegnati ma caratterizzati da un alto degrado fisico, e quindi bisognosi di manutenzione, non sembra neanche quantificabile. L’abusivismo, che si attesta alla media nazionale del 5,9%, non ci regala prospettive migliori. Pur dilagando nelle grandi città del centro e del sud Italia, dove raggiunge il 9%, esso non lascia indenne il nord del Paese, connotato dal 2%. Si va dai 3.500 alloggi occupati a Milano fino ai 10mila di Roma. Se a tutto ciò aggiungiamo la vendita crescente di immobili a privati da parte delle aziende casa, possiamo comprendere a pieno la precarietà del nostro sistema residenziale pubblico che, se non verrà interessato da un drastico cambiamento di rotta, presto sarà destinato a scomparire. Dal 1993 il settore è stato colpito dalla vendita di circa 190mila unità immobiliari, il 22% del totale. Il ricavato, frutto di un eclatante deprezzamento, non è sufficiente per ricostruire neanche un terzo degli alloggi venduti.

Il confronto con gli altri stati europei non ci rincuora. Housing Europe, network delle federazioni europee che si occupano di edilizia popolare, cooperativa e sociale, con sede a Bruxelles, nel suo report (Housing Europe, 2017), stima per ogni nazione la percentuale di patrimonio residenziale adibito al sociale. L’Italia si vede attribuito un 3,7% da dividere ulteriormente tra edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata. In Inghilterra la percentuale si aggira intorno al 17,6%, mentre in Francia arriva al 16,8%. La Germania, con il suo 3,9%, ci si avvicina solo in apparenza. Il mercato tedesco, in cui non si professa la “religione” della casa di proprietà, infatti presenta un numero di affittuari di molto superiore a quello dei possessori. L’evidente peculiarità del loro mercato non lo rende confrontabile con quello del nostro Paese.

Attualmente in Italia non sembrano prospettarsi scenari di crescita, tutt’altro: con l’articolo 23 della L.r.16/2016 la regione Lombardia limita al 20% il numero di famiglie in condizioni di indigenza al quale è permesso di accedere agli Erp. La volontà di arginare le perdite, unita alla già citata crescita delle vendite, porta inevitabilmente a trascurare

l'aumento della domanda abitativa. La non padronanza nella gestione del patrimonio è alla base dell'incremento del numero di alloggi sfitti, dove spesso i riscaldamenti continuano a funzionare, e del degrado generalizzato. Tutto ciò innesca curiosi fenomeni incontrollati, illegali anche se non sempre negativi, di autogestione da parte degli inquilini (vedi le vicende del Giambellino a Milano e di Casale Caletto a Roma).

Le case popolari in Italia sono poche ma continuano ad avere una grande risonanza mediatica, proprio perché la casa è un diritto e uno stato che non riesce a farsene garante fa scalpore. Mettendo da parte ogni volontà di denuncia fine a se stessa, risulta cruciale l'importanza di una gestione sapiente delle risorse ormai chiaramente limitate e il bisogno di un piano amministrativo a lungo raggio. Il continuo ricambio dirigenziale di cui sono vittime le aziende casa, in costante balia delle vicende politiche, impedisce prospettive di crescita a lungo termine. Con questo non si ha la presunzione di credere in possibili enti pubblici apolitici, ma si sottolinea la stringente necessità di stabilire modalità gestionali che guidino l'operato della classe dirigenziale non solo secondo criteri di trasparenza e sostenibilità economica, ma anche sociale, in un'ottica lungimirante di continuità.

## **2. La preziosità degli interventi di riqualificazione mirati e il ruolo chiave della prioritizzazione**

Il ruolo strategico delle case popolari è sotto gli occhi di tutti, poco importano i numeri alle dinamiche urbane. Attualmente gli strumenti che le amministrazioni utilizzano per la loro gestione sono principalmente i piani triennali di intervento. Ogni azienda casa sembra avere propri criteri di selezione nella scelta degli edifici da inserirvi. I protocolli sono pieni di rimandi alla costruzione di una gerarchia legata al degrado fisico ma, tranne qualche sporadico tentativo, non sembra essersi consolidato un metodo certo.

È chiaramente un'occasione mancata, poiché con la riqualificazione di questi edifici si decidono le sorti di interi quartieri, con la creazione di laboratori urbani preziosi per l'intera città. Gli edifici, solitamente raggruppati in grandi caseggiati, sono spesso caratterizzati da un'alta concentrazione di disagio sociale, oltre che da un'elevata densità abitativa. Questo fa sì che gli agglomerati popolari siano in grado di influenzare facilmente il territorio circostante e, se non adeguatamente gestiti, possono rappresentare degli elementi di vera e propria compromissione delle dinamiche urbane. In definitiva, l'equilibrio di queste "città nelle città" riguarda tutti. La loro ricchezza e autenticità va assecondata e riconosciuta come materiale possibilmente rigenerativo per l'intero tessuto urbano. La riqualificazione dei quartieri in cui gli edifici sono inseriti non può che partire da questi ultimi, e non il contrario. La perseveranza politica, che attualmente rappresenta il modo più efficace per ottenere l'attenzione da parte delle aziende casa, e il livello di degrado fisico non possono essere gli unici criteri a guidare la stesura dei

piani triennali di intervento. Da qui la necessità di una scelta oculata delle riqualificazioni da eseguire e l'assoluto riconoscimento del ruolo chiave della prioritizzazione degli stessi.

### **3. La sfida contemporanea: dalla digitalizzazione all'umanizzazione del dato**

Attualmente la digitalizzazione sembra essere uno dei temi ricorrenti nell'ambito della pubblica amministrazione. La necessità di immagazzinare dati, che fino a ieri occupavano in forma cartacea gli archivi pubblici del nostro Paese, sembra essere impellente. L'edilizia residenziale pubblica, sulla scia del più reattivo real estate privato, si sta progressivamente adeguando per rispondervi in maniera efficace. Tale digitalizzazione, in ambito immobiliare e urbano, viene principalmente effettuata utilizzando due strumenti, la cui scelta è legata alle scale differenti di lavoro e alla diversa entità del patrimonio da gestire: si tratta dei Building Information Modeling (Bim) e dei Geographic Information System (Gis). I primi sono impiegati principalmente alla scala dell'edificio, mentre i secondi solitamente gestiscono ambiti urbani o territoriali.

Un Gis è un sistema informativo e informatizzato che raccoglie e analizza dati geolocalizzandoli sul territorio. Questi software utilizzano file in cui ogni elemento risulta georeferenziato: con questo termine si intende l'attribuzione, a un dato cartografico, di una posizione precisa sul territorio. I dati, quindi, sono di due tipologie:

- **Dati geografici:** possono provenire da diverse fonti e la loro produzione è legata all'utilizzo di strumenti tecnici di vario genere (scannerizzazione, digitalizzazione, tele-rilevamento, ecc.). I dati cartografici sono reperibili anche online da diverse banche dati come il Global Land Cover Facility, l'Agenzia Ambientale Europea, il Geographic Information System of the European Commission, il Portale Cartografico Nazionale, il Geoportale della Lombardia, ecc.;
- **Dati attributo:** tutti quei dati non vettoriali, per lo più alfanumerici, provenienti da svariate fonti (censimenti, anagrafe, indagini di settore, ricerche, ecc.).

Il Gis permette, in termini semplicistici, di collegare un file cartografico contenente "la forma", detto Shapefile, a un database alfanumerico. A ogni punto, linea, area sono associate le coordinate spaziali congruenti con la base cartografica. Con questo strumento è possibile svolgere diverse operazioni strategiche come:

- **Overlay:** genera un nuovo livello informativo sovrapponendo mappe attraverso le quali è possibile arricchire le informazioni di un dato elemento (tramite comandi come union, intersect, merge, ecc.);

- Analisi di rete: può calcolare, per esempio, il percorso minore per arrivare a un dato luogo;
- Buffering: disegna fasce di rispetto, come quelle relative ai fiumi.

I software Gis risultano preziosi non solo per l'aspetto ricognitivo ma anche per un'analisi quantitativa e qualitativa dello spazio. Essendo in grado di sintetizzare un grande numero di informazioni di diverso tipo, permettono di attingere a un numero elevatissimo di dati, di trattare gli stessi creando nuovi strati informativi e, di conseguenza, carte tematiche sempre differenti e in continuo aggiornamento. Utilizzare uno strumento Gis non significa solo usare un software, ma piuttosto adottare un diverso metodo di lavoro che sembra rappresentare, per moltissimi ambiti disciplinari, il futuro. Nella gestione di un patrimonio immobiliare il sistema lavora attribuendo, in una rappresentazione digitale del territorio, a ogni edificio una serie di dati differenti secondo una griglia più o meno intensa di cluster. Il sistema agisce come strumento di consulenza strategica e direzionale, fornendo una visione sistematica della città.

Oggigiorno vi sono molteplici esempi di strumenti in grado di gestire adeguatamente e in modo innovativo grandi patrimoni immobiliari. Diversi sono anche i tentativi in ambito residenziale pubblico. Metropolitane Milanesi (Mm), che attualmente sta ampliando il modello Gis della propria rete fognaria, più volte ha dichiarato di stare intraprendendo degli studi per applicare lo stesso all'edilizia popolare. Ci si chiede se questi metodi consolidati possano bastare. Pare inverosimile, da parte di un'azienda votata alla gestione di edilizia sociale, utilizzare pedissequamente gli stessi mantenendone invariati i criteri. Questo proprio per la natura dei quartieri, degli alloggi e delle categorie sensibili di popolazione coinvolte. In quest'ottica è bene ampliare lo sguardo e osservare gli studi che altre discipline conducono sulle nostre città. Significativa, in questi termini, è la volontà accorata e scientifica di scuotere le coscienze espressa dalle mappe tematiche ad alto livello comunicativo presenti nel recente libro "Le Mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana":

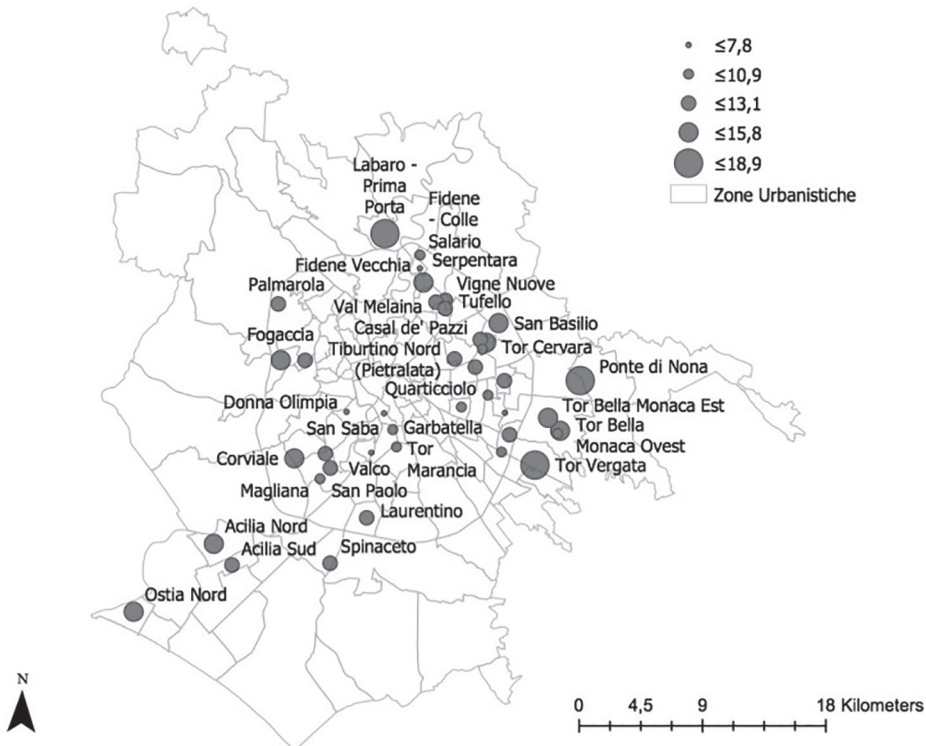
*Le città metropolitane escono dalla crisi più profonda che il nostro paese abbia mai conosciuto [...] Da un lato i benefici della crescita e le opportunità di acquisire lo "star bene" non vengono ripartiti equamente, e dall'altro lato le potenzialità dello sviluppo economico non vengono sfruttate appieno.*

(Keti, Monni, Tommasi, 2019)

Il testo si pone l'ambizioso obiettivo di una lettura non convenzionale del territorio della capitale tramite mappe tematiche. Nel libro, alcune di queste sono redatte con particolare riguardo al mondo Erp. Esse sono state realizzate utilizzando i dati forniti dal testo (Puccini, 2016) del famoso Architetto Enrico Puccini, fondatore e curatore del prezioso blog Osservatoriocasaroma.com. La Fig.1, per fare un esempio, mostra il livello dell'indice di disagio sociale spalmato sui quartieri popolari di Roma.

La volontà di creazione di un Gis apposito avanzata da Mm e la denuncia portata avanti dal testo appena citato al momento sembrano non parlarsi, ma riguardano due ambiti completamente diversi. Al contrario, è necessario che avvenga una contaminazione tra le due tendenze, in modo da non trascurare, nella lettura dei quartieri popolari, aspetti fondamentali come i fattori sociali, il degrado relazionale, il livello di qualità abitativa. La componente sociale, sempre più “materia viva” di questi spazi, spinge progressivamente a un’interpretazione in chiave differente. Il forte impatto sul benessere abitativo delle scelte dirigenziali non oculate spinge verso l’inserimento, nell’iter decisionale, di parametri maggiormente sensibili: questa tendenza è traducibile con un’operazione di umanizzazione del dato. Essa acquista un’importanza sempre più rilevante nel mondo contemporaneo, in cui la dimensione globale ha permesso il progressivo insinuarsi della depersonalizzazione. Tale cambio di prospettiva non è legato necessariamente, visto lo scenario problematico, a maggiori sforzi economici, ma richiede in modo inderogabile una revisione in termini etici delle procedure aziendali. L’umanizzazione, quindi, intesa come declinazione intelligente del concetto di sostenibilità economica e sociale non può che diventare cruciale in un processo di rinnovamento del settore residenziale pubblico.

**Fig. 1** Indice di disagio sociale nei quartieri popolari romani  
(fonte: Osservatorio casa Roma)



## 4. L'umanizzazione del dato tramite analisi multivariata in ambito Gis. Opportunità e criticità dello strumento decisionale

Stabilito che i soli dati oggettivi non sono sufficienti per restituire correttamente la complessità dei quartieri popolari, si rende necessario attingere ad altri settori disciplinari, come la sociologia del territorio e l'urbanistica, per trovare nuove strade interpretative. La sociologia utilizza lo strumento Gis per una lettura complessa del tessuto urbano collegando la morfologia all'antropologia. Pare chiaro che il mondo dell'edilizia popolare non possa rimanere estraneo a tanta ricchezza di informazione. Incrociando mappe oggettive a dati di matrice sociale è possibile ottenere un quadro completo del proprio patrimonio edilizio, che esprima insieme lo stato tangibile dell'immobile e il corredo socioeconomico degli inquilini e dell'intorno. Questo non può che portare a un'evidenza immediata le situazioni che necessitano di un intervento tempestivo e che, contemporaneamente, potrebbero avere ricadute più efficaci sul contesto. Mappe di questo tipo risulterebbero preziosissime nell'iter decisionale durante la stesura dei piani triennali d'intervento, così da delineare sapientemente procedure ripetibili.

### 4.1 L'esempio della carta dell'intervenibilità realizzata per il Comune di Seveso: l'impiego di dati non convenzionali a supporto degli iter decisionali

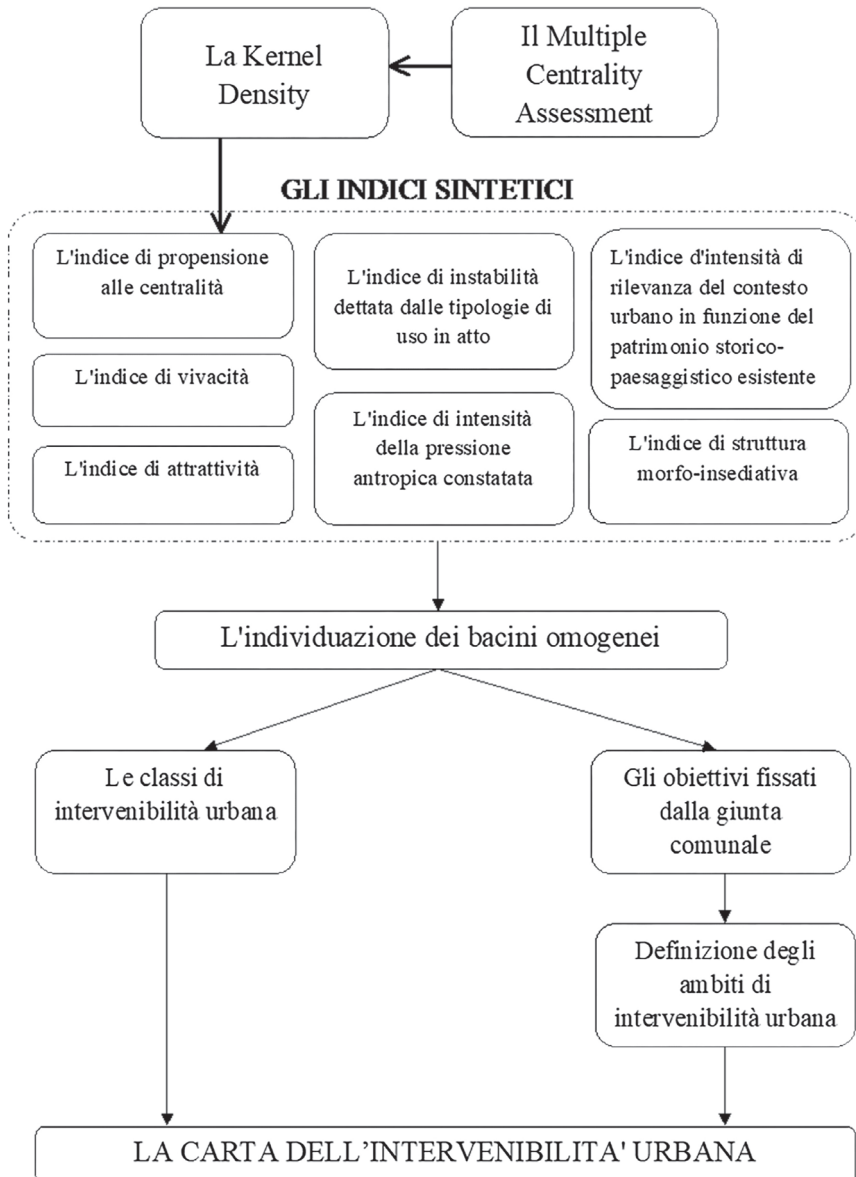
Per fornire un'idea delle grandi potenzialità derivanti dall'utilizzo di questi dati in ambito Gis si presenta, in termini semplicistici, il caso studio della stesura, da parte del Prof. Pierluigi Paolillo, docente non più in vita del Politecnico di Milano, della carta dell'intervenibilità del Comune di Seveso. Essa mostra un nuovo approccio nell'utilizzo di dati non convenzionali a supporto delle scelte di governo del territorio.

*La carta dell'intervenibilità rappresenta una risposta all'esigenza di raggiungere una sintesi, assistita dalla geostatistica multivariata, che (stimando le interdipendenze socio/economiche, ambientali e paesaggistiche) identifichi le virtù dei luoghi e le pressioni che v'incombono, definendo quindi il grado e i modi di intervento. (Paolillo, 2010)*

La costruzione della stessa segue lo schema in Fig.2 ed è principalmente caratterizzata dall'impiego di un metodo basato sul trattamento statistico multivariato degli indicatori. Esso è guidato, contro l'approssimazione del metodo tradizionale di schedatura, su regole tanto precise quanto flessibili, adattabili al territorio, sempre diverso, da analizzare. L'obiettivo è quello di cogliere, nel modo più oggettivo possibile, quelle che sono le "trame" di ogni luogo: ogni parte del territorio, ogni società ha una sua particolare conformazione e specificità tale da non poter essere spiegata a pieno tramite analisi sommarie. Il paesaggio risulta, quindi, una tessitura di relazioni di diversi elementi che caratterizzano un dato luogo. L'analisi multivariata è ciò che permette di sommare, confrontare, utilizzare elementi e informazioni di diversa natura in favore di una cono-

scenza maggiormente approfondita del paesaggio, il quale risulta essere formato da un insieme di infinitesimi, ma non per questo trascurabili, dettagli che vanno a definire l'identità dello stesso.

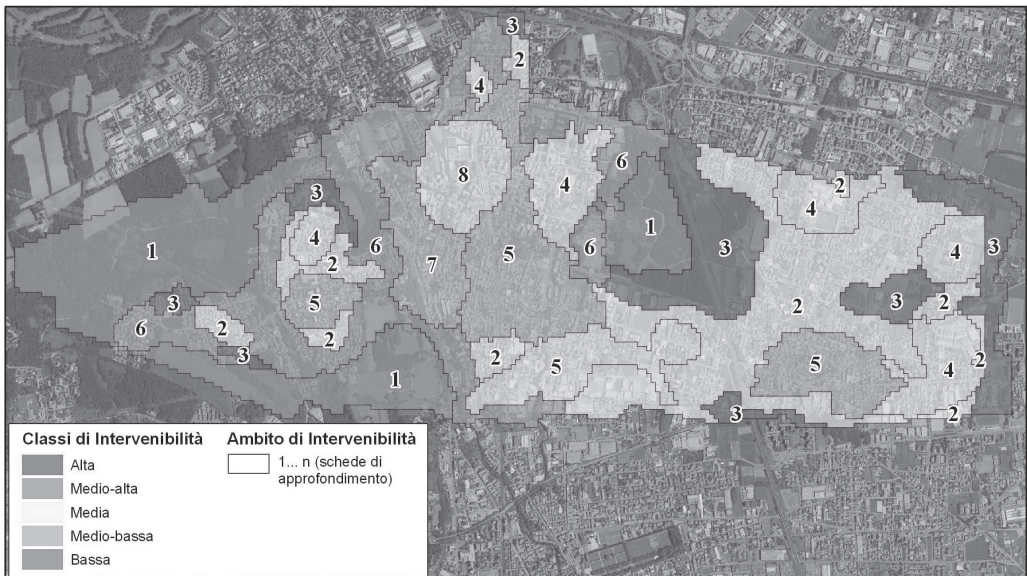
**Fig. 2** Schema metodologico carta di intervenibilità urbana  
 (fonte: Paolillo, 2013)



Questa metodologia ha il potere di unificare il binomio informazione-territorio, in virtù del dato trasformato, che è in grado di generale i motivi chiari, le giustificazioni precise delle scelte. La finalità di tale metodo mira, infine, a fornire gli strumenti necessari per orientarsi nelle scelte di piano. L'analisi Multi-Criteri (Amc) considera tutti i possibili effetti generati da un progetto ed è molto utile nel caso vi siano una molteplicità di obiettivi da raggiungere.

Attraverso l'emersione delle centralità urbane e la creazione dei relativi indici sintetici, si attua un'analisi geostatica multivariata con l'obiettivo di individuare porzioni di territorio con caratteristiche simili. Queste aree sono dette bacini dell'intervenibilità omogenea e danno vita a classi di intervenibilità che suddividono il territorio e che dettano le linee guida, di cui si inserisce un esempio in Tav.1, per una sapiente progettazione.

**Fig. 3** Carta dell'intervenibilità del Comune di Seveso  
(fonte: Paolillo, 2013)



**Tav. 1** Caratterizzazione delle classi di intervenibilità  
(fonte: rielaborazione dell'autore da Paolillo, 2013)

<b>Classe intervenibilità</b>	<b>Caratterizzazione</b>
<b>Alta</b>	Elevate necessità e opportunità d'intervento per la risoluzione di conflitti evidenti o potenziali tra sistema insediativo e aree extraurbane a carattere naturalistico
<b>Medio/alta</b>	Significativa necessità d'intervento da tradursi in opportune azioni, per qualificare e integrare il tessuto urbano in aree di frangia periurbana
<b>Media</b>	Tessuto insediativo con caratteri intermedi rispetto alle variabili assunte per descrivere il modello che, a fronte di una generale stabilità, presenta aree di potenziale intervento per migliorare la qualità generale
<b>Medio/bassa</b>	Limitate necessità di modifica degli assetti configuratisi, con aree interessabili da puntuali interventi per la risoluzione di questioni aperte
<b>Bassa</b>	Particolarmente limitate possibilità d'intervento, in aree a elevata naturalità

Questo breve esempio fa emergere ancora di più l'importanza di attuare analisi complesse nelle operazioni di lettura del nostro tessuto urbano. La città attuale può essere analizzata solo attraverso le nuove "scienze della complessità":


*L'ordine meraviglioso della città vecchia può essere colto e trattato, un ordine che, a differenza della geometria euclidea, non è visibile alla prima occhiata, non è imposto da un'agenzia centrale ma, all'opposto, è il risultato del contributo di piccolissimo taglio e graduale nel tempo di innumerevoli soggetti agenti nell'ambiente sociale, fisico e culturale, e in costante reciproco rapporto, ognuno impegnato dalla sua individuale traiettoria.* (Porta & Latora, 2007)

## **4.2 Che dati raccogliere per il patrimonio Erp? Il questionario diffuso in Aler Milano**

Tra le questioni aperte rimane da capire quali siano i dati da prendere in considerazione per una lettura sapiente del patrimonio edilizio pubblico. In occasione di un'esperienza di dottorato congiunto svolta nel 2017 tra il Politecnico di Milano e Aler Milano si è pensato di presentare il quesito ai dipendenti dell'Azienda. Le loro risposte, frutto di molti anni di esperienza, hanno delineato alcune macrocategorie. A ogni ufficio, sia della sede principale che delle unità operative attive sul territorio, è stato consegnato il modello mostrato in Fig.4. Quarantasette dipendenti hanno risposto positivamente alla richiesta di compilazione. I dati inseriti delineano un campione caratterizzato secondo le specifiche della Fig.5. L'obiettivo del quesito, seppur a tratti non verosimile, era quello di far emergere problematiche ricorrenti ma anche nuovi spunti di riflessione. La Fig.6 mostra le risposte ricevute divise per categorie prevalenti.

È possibile fare alcune riflessioni al riguardo. Il livello di abusivismo e quello di morosità, colpevole e non, hanno ricevuto il maggior numero di voti ma non è dato sapere se l'alto livello dei due sia da legarsi a una premialità o, al contrario, a una penalità. Si riscontra la presenza sia di dati specifici sull'edificio e sui suoi inquilini che sull'intorno, sintomo che i partecipanti pensino vi sia effettivamente una relazione tra le due dimensioni. Altra questione, invece, è la palese difficoltà riscontrata da parte dei dipendenti nel dividere i fattori di degrado fisico da quelli di matrice sociale: questo dimostra ancora una volta la permeabilità tra i due ambiti, il che sottolinea la necessità di una riflessione che li comprenda entrambi.

**Fig. 4** Modello questionario divulgato in Aler Milano  
(fonte: elaborazione dell'autore)



**POLITECNICO MILANO 1863**    **ALER MILANO**

**QUESTIONARIO INTERNO ANONIMO - Umanizzazione del dato**  
Dottoranda in Architettura Serena Romito - Marzo 2018  
Dipartimento ABC, Politecnico di Milano - Ufficio PRED ALER Milano

Gentile dipendente ALER, sono Serena Romito, dottoranda in Architettura del Politecnico di Milano, e sto svolgendo una ricerca riguardante la prioritizzazione degli interventi sul patrimonio aziendale. Le chiedo gentilmente la cortesia di contribuire al mio lavoro compilando il seguente questionario.

Supponiamo, in via del tutto ipotetica, di avere un certo numero di immobili del patrimonio ALER con le stesse caratteristiche di **DEGRADO FISICO** e che il Suo compito sia di decidere su quale edificio intervenire con precedenza con operazioni di manutenzione straordinaria/ristrutturazione. Dal momento che, per l'assunzione fatta in precedenza, i parametri fisici denunciano lo stesso livello di degrado e non sono sufficienti per delineare una scelta, si decide di prendere in considerazione l'insieme delle problematiche sociali riscontrate nell'edificio/quartiere in modo da giudicare quale intervento abbia la priorità. Le chiedo, quindi, di elencare di seguito cinque fattori di **DEGRADO SOCIALE** (ad esempio, abusivismo) che prenderebbe in considerazione per intervenire con priorità su un determinato edificio rispetto ad un altro.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Da quanto tempo lavora in ALER? In che ufficio?**

..... anni - ufficio .....

Ruolo amministrativo     Ruolo tecnico

**Qual è il Suo livello di istruzione?**

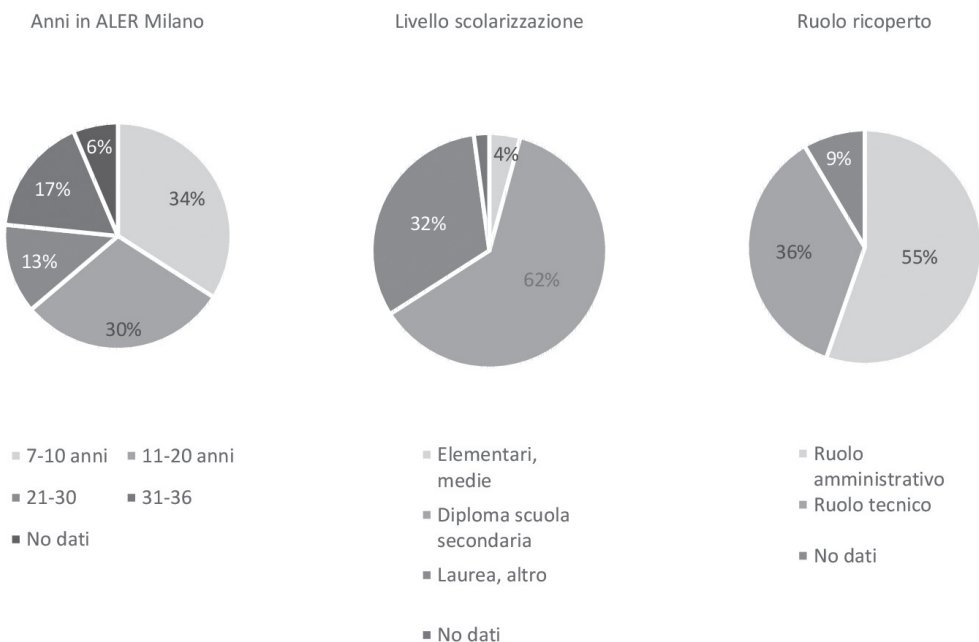
Licenza elementare/media     Diploma scuola secondaria     Laurea/altro

**Eventuali commenti/suggerimenti:**

.....  
.....

**La ringrazio per il prezioso aiuto e Le chiedo, infine, di far recapitare questo foglio presso:  
Ufficio PRED, piano 4, stanza n 402 - Per info interno n° 2351**

**Fig. 5** Torte relative al profilo dei partecipanti al questionario  
(fonte: elaborazione dell'autore)

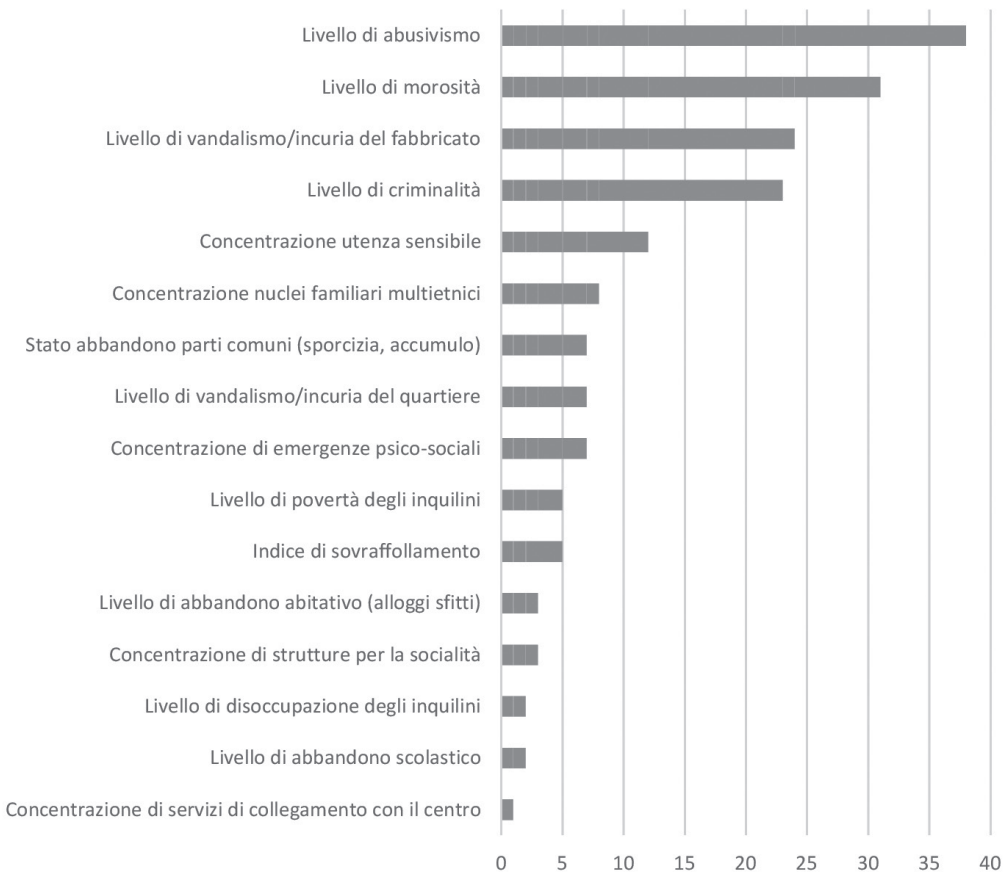


In conclusione, i dati necessari a una sapiente analisi sembrerebbero dover essere di due nature:

- **Dati fisici:** gli immobili potrebbero essere scomposti in sottocategorie funzionali, fino ad arrivare, in caso di bisogno, a pacchetti edilizi semplificati (copertura, solaio intermedio, parete perimetrale, tramezzo, ecc.) a cui potrebbe essere attribuito un punteggio direttamente proporzionale al loro livello di degrado e alla necessità di intervento, in modo da valutare in maniera oggettiva la loro condizione attuale. Mettendo a sistema i punteggi delle diverse categorie si otterrebbe un valore indicativo dello stato di degrado fisico dell'immobile;
- **Dati sociali:** a ogni edificio potrebbero essere agganciate sia informazioni relative agli inquilini che all'intorno. I comportamenti e la composizione dei nuclei familiari (età, reddito, problematiche sociali, livello di abusivismo, morosità, ecc.) incrociate con dati a scala di quartiere, come l'indice di microcriminalità e l'analisi del mix sociale, restituirebbero uno scenario attendibile del contesto in cui gli immobili sono inseriti.

In prima analisi, per la raccolta dei dati sociali sembrerebbe sufficiente l'esplorazione e l'utilizzo di database già esistenti e in continuo aggiornamento (da comuni, regioni, forze armate, Istat, ecc.). Il grande sforzo, che però è già progressivamente in atto poiché imprescindibile per un'indagine che si voglia ritenere congrua, è relativo alla raccolta dei dati fisici degli immobili.

**Fig. 6** Istogramma dei risultati  
(fonte: elaborazione dell'autore)



Viste queste premesse, le prime sperimentazioni sembrerebbero non richiedere l'impiego di grandi investimenti in termini economici e di personale da impiegare. Gli esiti darebbero vita non solo a linee guida per la gestione socialmente responsabile del patrimonio Erp, ma introdurrebbero anche la possibilità del monitoraggio prima e dopo le riqualificazioni, in modo da comprendere anche le reali ricadute sul tessuto urbano circostante.

### **4.3 Riflessioni sui risvolti etici nell'impiego di dati sociali**

L'utilizzo simultaneo di informazioni fisiche e socialmente sensibili, nonostante i nobili obiettivi e le più rosee aspettative, presenta alcuni interrogativi principalmente riguardanti il modo corretto d'interpretazione dei dati. Primo fra tutti vi è il problema di capire quanta importanza attribuire ai dati sociali rispetto a quelli fisici che, ovviamente, risultano avere una rilevanza maggiore perché strettamente connessi alla sfera economica. I criteri fisici, infatti, solitamente risultano facilmente prioritizzabili in maniera oggettiva, mentre il problema maggiore si incontra nel tentativo di gestire quelli sociali. Evitando a tutti i costi l'utopia di un sistema perfetto, l'approccio corretto dovrebbe essere quello di conferire maggior importanza ai valori fisici trovando una corretta percentuale di incidenza per quelli sociali, in modo che essi influenzino i primi senza però falsarne la lettura. Questa operazione necessita la non facile costruzione di una gerarchia di criteri e il pericolo, o la sfida, potrebbe essere quella di scontrarsi con la natura stessa dei dati, poiché si cercherebbe di attribuire un ordine di importanza a fattori spesso non valutabili o confrontabili. Nell'ottica di costruzione di una graduatoria, sul punteggio finale di un edificio dovrebbe essere più incisivo il livello di criminalità o quello di morosità? Non è possibile deciderlo in maniera completamente oggettiva e, oltretutto, molti di questi fattori sono correlati, proprio come accade per il livello di criminalità e quello di abusivismo. Il tutto ricordando che, erroneamente a quanto solitamente si pensa, la tecnologia non è mai neutrale e che, quindi, dare peso a un fattore piuttosto che a un altro potrebbe indirizzare il processo verso un orientamento politico preciso. Per esempio, nell'analisi del mix sociale di un edificio, quale dovrebbe essere la percentuale di persone straniere sul totale affinché si possa parlare di sana integrazione? Ogni schieramento politico potrebbe rispondere in maniera diversa a questo quesito apparentemente semplice.

Un altro aspetto delicato da considerare è la possibilità di ricadute negative nell'uso della tecnologia. Cosa potrebbe succedere se, venuti a conoscenza del meccanismo di assegnazione delle priorità, e viste le condizioni disastrose del patrimonio, gli inquilini decidessero di incidere sul punteggio del loro edificio aumentando per esempio gli episodi di vandalismo e, di conseguenza, l'incuria generale degli immobili? Tale possibilità, anche se remota, va prevista. In questo caso potrebbe essere corretto prendere in considerazione non solo i fattori fisici e sociali negativi ma anche le iniziative positive in atto nel quartiere, come l'operato delle associazioni degli inquilini, che, aumentando notevolmente il benessere abitativo, potrebbero reclamare un incentivo in graduatoria.

Attualmente, quindi, la sfida è quella di provare a riempire, grazie alla compartecipazione di diversi ambiti disciplinari, il "vuoto" procedurale che si incontra nel cercare di attribuire un peso differente a valori per molti aspetti incommensurabili. Una strategia potrebbe essere quella di identificare, per ogni criterio, il livello massimo accettabile dagli inquilini, oppure si potrebbe decidere stilando un bilancio dei pro e dei contro di ognuno di essi, o, ancora, si potrebbe ragionare in termini di raggio di azione, cioè in base alla percentuale

di abitanti su cui un determinato fattore di disagio impatta direttamente. Come è evidente, la questione è ricca di problematiche connesse alla sfera etica e, proprio per questo, essa richiede un approccio sperimentale, sempre in evoluzione, da legarsi all'ambito creativo per il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo sociale a cui mira.

Non essendoci una netta separazione tra "giusto" e "sbagliato" solo l'esperienza potrà portare a una naturale gerarchizzazione dei criteri e, quindi, alla progressiva umanizzazione dell'intero processo. Questo è necessario affinché la gestione del patrimonio residenziale pubblico dia finalmente un valore proficuo alla preziosa multidimensionalità e alla grande ricchezza sociale che i quartieri popolari custodiscono.

---

**Riferimenti Bibliografici**

- Housing Europe (2017). The State of Housing in the Eu 2017.  
Consultabile in [www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017](http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017)
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019). *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*. Roma: Donzelli editore.
- Nomisma per Federcasa (2016). Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo In Italia e ruolo delle Aziende per la casa.  
Consultabile in [www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio\\_abitativo.pdf](http://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Disagio_abitativo.pdf)
- Paolillo, P.L., (2010, settembre), *L'innovazione della carta dell'intervenibilità nell'esperienza dei capoluoghi lombardi di Como e Sondrio*. Paper presentato alla XXXI Conferenza scientifica annuale AISRe Associazione Italiana di Scienze regionali, Aosta, Italia.
- Paolillo, P.L. (2013), *La tecnica paesaggistica. Stimare il valore dei paesaggi nel piano*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Porta S. e Latora V. (2007). Multiple Centrality Assessment. Centralità e ordine complesso nell'analisi spaziale e nel progetto urbano, *Territorio*, n.39|2006, 189-202.
- Puccini, E. (2016). *Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*. Roma: Ediesse.

# La metodologia di project management PM<sup>2</sup>, dalla Commissione europea all'Istituto nazionale di statistica

---

Elisabetta de Santis\*

## Abstract

*La Comunità europea nel novembre 2016 ha lanciato un'iniziativa (OpenPM<sup>2</sup>) che, con un modello di diffusione aperto e collaborativo consente l'accesso alla metodologia di project management PM<sup>2</sup> e la sua diffusione negli stati membri. Il project management è la professione di chi è abile a tradurre le idee in azioni concrete; ma la preparazione di alcuni non è sufficiente per una gestione strutturata dei progetti, la metodologia deve essere diffusa nell'organizzazione. In quest'ottica è nato il progetto descritto in questo articolo. L'obiettivo del progetto è stato quello di definire un modello di project management calzante per l'Istituto nazionale di statistica (Istat), applicabile a progetti nazionali e internazionali. L'idea è stata quella di partire dalla metodologia PM<sup>2</sup> elaborata dalla Comunità europea, per definirne una propria dell'Istituto, iniziando dalla stesura di un manuale che guidi la gestione dei progetti. Il manuale contiene un glossario, modelli per la documentazione (template), definizioni dei ruoli coinvolti e delle loro responsabilità, tenendo conto dei vincoli esistenti: struttura organizzativa, regolamenti interni all'Istituto, sistemi informativi utilizzati.*

**Keywords:** project management, metodologia, comunità europea, istat.

---

\* Istat

## Introduzione

**I**n Istat, nel 2018, si è avviato un progetto per definire un modello che consentisse la standardizzazione dei programmi strategici dell'Istituto; a tal fine, il team del progetto ha scelto di utilizzare la metodologia PM<sup>2</sup> (*Pm square*). Questa metodologia è elaborata dalla Comunità europea, è utilizzata da Eurostat<sup>1</sup>, è facile da implementare e può essere adattata ad ogni tipo di progetto a seconda delle esigenze del team. Inoltre, tutto il materiale relativo alla metodologia è consultabile e utilizzabile gratuitamente.

L'Istat nel 2018 ha dichiarato nel suo quadro strategico e piano di attività, 70 progetti strategici (sarà illustrato più avanti l'attuale gestione dei progetti nell'Istituto). In questo articolo viene appunto descritto il progetto che ha avuto l'obiettivo di definire un modello di project management calzante per l'Istituto, applicabile a progetti nazionali e internazionali, partendo dalla metodologia PM<sup>2</sup>. Il progetto è iniziato ad aprile 2018 e si è concluso a gennaio 2019.

### 1. La metodologia PM<sup>2</sup>

PM<sup>2</sup> è la metodologia di project management sviluppata dalla Commissione europea. La prima versione di questa metodologia venne utilizzata, nel 2007, per la gestione di progetti del dipartimento *information technology* (IT), della Commissione europea nel 2007.

La metodologia nasce da buone pratiche (*best practice*)<sup>2</sup> di project management, accettate a livello globale, acquisite in standard e metodologie consolidate, combinate insieme in modo coerente e elaborando linee guida flessibili. Lo scopo della metodologia è quello di consentire ai project manager di gestire in modo efficace l'intero ciclo di vita di un progetto.

La nascita di PM<sup>2</sup> è avvenuta grazie ad un lavoro accurato di sperimentazione su progetti pilota IT. In seguito, visto il successo dei progetti gestiti dai team IT utilizzando PM<sup>2</sup>, si è impiegata la metodologia anche in altri ambiti.

Nel 2012 è stata redatta la prima guida ufficiale, la versione v2.0, utilizzabile per ogni tipo di progetto e in ogni ambito. Nel 2014 è stata pubblicata la guida PM<sup>2</sup> nella sua

- 
1. Eurostat (European statistical office), La sua missione è quella di fornire statistiche di alta qualità per l'Europa.
  2. Secondo la metodologia PM<sup>2</sup> una *best practice* descrive un metodo o una tecnica consolidata attraverso l'esperienza e la ricerca; mostra in modo consistente che i risultati sono superiori a quelli ottenuti con altri mezzi.

versione v2.5 e questo è stato il veicolo per l'adozione di PM<sup>2</sup> da parte del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento.

Il PM<sup>2</sup> è stato creato tenendo conto delle esigenze delle istituzioni e dei progetti dell'Unione europea, ma è agevolmente trasferibile ai progetti di qualsiasi organizzazione. La metodologia PM<sup>2</sup> fornisce: una struttura di governance del progetto, modelli di documenti (*template*), linee guida di processo e per l'utilizzo dei documenti.

PM<sup>2</sup> implementa il project management: rafforzando la comunicazione e la diffusione delle informazioni; definendo il ciclo di vita del progetto (dall'inizio alla chiusura); fornendo linee guida per la pianificazione; introducendo attività di monitoraggio e controllo; specificando la gestione delle attività e dei risultati (piani, riunioni, decisioni).

Sebbene PM<sup>2</sup> nasca nel 2007, la diffusione di questa metodologia è ancora in una fase iniziale e l'obiettivo che la Commissione europea ha dichiarato con l'iniziativa Open-PM<sup>2</sup> è sfidante: rendere PM<sup>2</sup> la metodologia di project management di riferimento per l'Unione europea, stabilendo così un linguaggio comune nella gestione dei progetti e nel raggiungimento degli obiettivi.

*PM<sup>2</sup> è una metodologia snella e di facile utilizzo che coglie l'esperienza acquisita dalle istituzioni dell'Ue alla gestione di migliaia di progetti. È stato sviluppato su misura per soddisfare le esigenze, la cultura e i vincoli specifici delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche che dell'Ue, ma incorporano anche elementi provenienti da una vasta gamma di metodologie diffuse a livello globale, best practice, standard e metodologie agili. (Kourounakis, 2019)*

In Italia la metodologia PM<sup>2</sup> non è ancora diffusa, ma delle azioni sono in corso per il suo utilizzo. Nella conferenza, tenutasi il 13 febbraio 2019 a Roma, dei responsabili per la transizione digitale, l'Agid (agenzia dell'Italia digitale) ha mostrato interesse per il PM<sup>2</sup>; nella slide 39 relativa alla conferenza, dal titolo "PM<sup>2</sup> standard di riferimento per gli enti pubblici", è riportato:

- In fase di rilascio versione italiana;
- Compatibile con il quadro normativo nazionale e normativa internazionale;
- Possibilità di adottare il PM<sup>2</sup> come standard di riferimento per gli enti pubblici;
- Da introdurre tra i percorsi formativi per i Rtd (responsabili della transizione digitale) e il loro ufficio;
- Adozione PM<sup>2</sup> da collegare con gli obiettivi di performance.

## 2. L'Istituto nazionale di statistica, contesto organizzativo

### 2.1 La struttura organizzativa dell'Istat

Ad aprile 2016 è partito il programma di modernizzazione dell'Istat che si è posto come obiettivo principale l'arricchimento dell'offerta e della qualità delle informazioni prodotte, migliorando l'efficacia e l'efficienza dell'attività complessiva.

Questa strategia è stata orientata all'ottimizzazione dell'uso dei fattori produttivi. Ciò ha richiesto di intervenire anche sul disegno organizzativo che ha implicato il superamento dell'organizzazione basata su *silos* indipendenti. Ciascun dipartimento di produzione (*silos* di produzione statistica), era a sua volta organizzato in sotto *silos* che corrispondevano alle diverse rilevazioni statistiche, le quali molto spesso raccoglievano le medesime informazioni.

Per superare questa inefficienza, si è scelta una struttura organizzativa a matrice, con l'idea di avere un'organizzazione più snella della precedente, orientata alla flessibilità, che fosse in grado di affrontare il cambiamento; nello specifico si è adottata una struttura a matrice debole, forse sottovalutandone i contro.

Per struttura a matrice debole si intende, in questo caso, ciò che è definito dal Project Management Institute,<sup>3</sup> ovvero un'organizzazione in cui il project manager (in Istat il responsabile di iniziativa) ha un ruolo limitato e le sue decisioni devono essere vagliate dai manager funzionali (i capi servizio o i direttori, a cui il responsabile di iniziativa riporta gerarchicamente).

### 2.2 La Pianificazione 2019-2021

Tutta l'attività dell'Istituto è distribuita in iniziative, raccolte in dieci *portfolio*. Questi raggruppano le iniziative finalizzate alla produzione statistica in senso stretto, ai servizi tecnici di supporto alla produzione e ai servizi di supporto amministrativo gestionale, come riportato in Tav 1.

Inoltre, le iniziative dell'Istituto, vengono definite progettuali (hanno durata di massimo 3 anni) e continuative (che rilasciano servizi, prodotti o risultati ogni anno in modo ricorrente); nella Fig. 1 sono riportati i numeri del piano 2019-2021. Ogni iniziativa ha un responsabile.

---

3. Project Management Institute (PMI), è un autorevole istituto di project management fondato negli Stati Uniti nel 1969.

**Tav. 1** Iniziative per portfolio e macrostruttura-anno 2019

(fonte: elaborazione dell'autore dal "Quadro strategico, piano di attività e performance 2019-2021", Istat)

Portfolio/Macrostruttura	DCPS	DGEN	DIPS	DIRM	PRES	Totale
[CD] Comunicazione e Diffusione				48		48
[CE] Conti Economici e analisi integrate			62	2		64
[CS] Coordinamento Strategico	24			2	8	34
[IF] Individui e Famiglie			112			112
[IT] Informatica				38		38
[ME] Metodologie				35		35
[RD] Raccolta Dati				60		60
[SG] Servizi Generali		61		12		73
[UE] Unità Economiche ed istituzioni			59			59
[UG] Unità Geografiche territoriali			45	1		46
<b>Totale</b>	24	61	278	198	8	569

**Fig. 1** I numeri del piano 2019-2021

(fonte: Quadro strategico, piano di attività e performance 2019-2021, Istat)



A loro volta le iniziative progettuali sono definite strutturali o agili: le iniziative progettuali strutturali sono quelle riportate in 7 programmi strategici e distribuite a seconda del tema. I 7 programmi strategici sono in linea con la strategia dell'Istituto (per il triennio 2019-2021). Le iniziative agili riguardano argomenti non contenuti nei programmi strategici.

A loro volta alcuni gruppi di iniziative vengono raccolte in 21 aree tematiche; le aree tematiche sono definite come rappresentazione di settori di conoscenza, di approfondimento, di coordinamento e di trasversalità. Ogni area tematica ha un esperto che la governa; 13 aree tematiche sono contenute nei 7 programmi strategici (non tutti i programmi strategici hanno aree tematiche, alcuni programmi ne hanno più di una).

Di seguito la Tav. 2 riassume le iniziative divise per le macrostrutture che le propongono.

**Tav. 2** Numero di iniziative nel 2019, per macrostruttura e tipologia  
(fonte: “Quadro strategico, piano di attività e performance 2019-2021”, Istat)

Macrostruttura	N. di iniziative			
	Continuative	Progettuali agili	Progettuali strutturali	Totale
<b>DCPS</b>	19	1	4	24
<b>DGEN</b>	52	5	4	61
<b>DIPS</b>	186	48	44	278
<b>DIRM</b>	146	30	20	198
<b>PRES e OIV</b>	8			8
<b>Totale</b>	413	84	72	569

Al 31 dicembre 2018 il personale in forza presso l'Istituto risulta pari a 2.130 unità.

### 3. Il progetto e la sua concretizzazione

#### 3.1 Output, outcome, benefici

L'output del progetto è stato il rilascio di un manuale di project management (in versione preliminare), con glossario e *template* da utilizzare in Istat durante tutto il ciclo di vita dei progetti. Il manuale comprende la descrizione dei ruoli coinvolti nel progetto e delle loro

responsabilità, tenendo conto dei vincoli esistenti: norme italiane, regolamenti interni all'Istituto e sistemi informativi utilizzati.

L'*outcome*<sup>4</sup> atteso è l'applicazione della metodologia di project management PM<sup>2</sup> in Istituto, per cui si è proposto il nome di PM<sup>2</sup>.Istat.

*Una metodologia è un sistema di pratiche, tecniche, procedure e regole adottato da coloro che si occupano di una determinata disciplina.* (Project Management Institute, 2017)

Una metodologia di project management indica, quindi, come devono essere gestiti i progetti. Per implementare la metodologia PM<sup>2</sup>.Istat sarà necessario definire e concordare con i direttori le aspettative da soddisfare e gli obiettivi da conseguire. Sarà inoltre necessario mappare e definire tutti i processi che interagiscono con il progetto stesso, definendo in modo dettagliato input e output, ruoli, responsabilità, livelli di approvazione, flussi di lavoro.

L'implementazione della metodologia è un progetto di cambiamento organizzativo e come tale va gestito, pianificandolo ed effettuando un monitoraggio e un controllo continuo per assicurarsi che venga correttamente applicata. È fondamentale che i direttori sposino il cambiamento e che la metodologia sia percepita come uno strumento che faciliti l'organizzazione e non come un ulteriore adempimento da compiere o un fardello burocratico.

Secondo il PM<sup>2</sup>, i benefici sono i miglioramenti derivanti da un *outcome*; in questo caso, appunto, l'utilizzo di una metodologia specifica per il project management che introdurrà i seguenti benefici:

- Un linguaggio comune per i progetti interni all'Istituto e per i progetti di collaborazione europea. Un valido strumento da utilizzare anche per le collaborazioni extra europee.
- L'integrazione tra le varie unità organizzative; i membri del team appartengono a diversi dipartimenti/direzioni; definendo i ruoli, gli strumenti e le tecniche da utilizzare, la collaborazione sarà facilitata.
- Progetti più efficienti, non occorrerà ogni volta ridefinire i modelli da utilizzare.
- Progetti più efficaci, il modello consente di focalizzare l'obiettivo e il lavoro necessario per realizzarlo.

---

4. Gli *output* di progetto sono prodotti o servizi che introducono qualcosa di nuovo (un cambiamento) che si tradurrà in un risultato (*outcome*).

- Contribuire alla stesura di un mansionario per l'Istituto, il progetto richiede di definire ruoli e responsabilità delle figure coinvolte nel progetto.

### **3.2 Perché è strategico e innovativo l'utilizzo della metodologia PM<sup>2</sup> in Istituto**

Nel Piano della performance 2018- 2020 è scritto:

*[...] sempre sul versante della formazione manageriale si continuerà a investire sull'apprendimento di competenze che facilitino il lavoro di gruppo (team building), ritenute strategiche nel nuovo assetto organizzativo dell'Istituto (lavoro a matrice).*

E nella vision dell'Istituto troviamo:

*L'Istat fa parte del Sistema statistico europeo e collabora con gli altri soggetti del sistema statistico internazionale.*

La metodologia PM<sup>2</sup> sostiene i punti strategici sopra riportati, stabilendo un linguaggio e dei processi comuni, all'interno e tra le organizzazioni, aumentando l'efficacia, l'efficienza e il successo dei progetti dell'Istituto e quelli in collaborazione del Sistema statistico europeo.

È la prima volta che viene definita una metodologia di project management specifica per l'Istituto di statistica.

Il ruolo professionale del *project manager*, grazie al progetto, verrà definito, collaborando con uno dei programmi strategici dell'Istituto, riportato nel "Quadro strategico e Piano di attività e performance 2019-2021" dell'Istat:

*PG7. Sviluppo delle competenze e responsabilità, [...] l'investimento che l'Istituto deve compiere per lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano. Il programma include le iniziative connesse all'individuazione delle famiglie professionali necessarie a sostenere la modernizzazione dell'Ente e del Sistan, alla formazione del personale, allo sviluppo di politiche del reclutamento e di progressioni di carriera e la mobilità.*

Nelle due righe della citazione sotto riportata è racchiusa qual è l'elemento distintivo del management, che ben si sposa alla sua applicazione nell'ambito della gestione dei progetti:

*La parola "management" contiene nella sua radice etimologica la "manus" latina: la mano che realizza concretamente, che interviene a modificare la realtà di tutti i giorni. (Bonaretti, 2014)*

### 3.3 Punti di forza del progetto

Andando avanti con il lavoro, seppur lentamente (si vedano i punti di criticità) il team ha lavorato con maggiore interesse e affiatamento, questo è dovuto a tre fattori positivi:

- Si è avviata la stesura del manuale PM<sup>2</sup>.Istat dalla definizione dei ruoli in Istituto. Calando dall'inizio la metodologia nel contesto dell'organizzazione.
- I primi *template*<sup>5</sup> elaborati per la metodologia sono stati utilizzati e testati per questo stesso progetto e per un progetto pilota.
- In uno degli ultimi bandi di concorso dell'Istat, per tecnologo di terzo livello professionale, si è fatto espressamente riferimento a competenze di project management. Questo evidenzia come l'attenzione a questa professione stia diventando considerevole anche nell'Istituto.

Altro punto di forza è il fatto che Eurostat utilizzi la metodologia PM<sup>2</sup> per la gestione dei progetti, questo ha alimentato l'interesse di alcuni dirigenti. Inoltre, il team di progetto era costituito da 12 persone, 7 delle quali allocate nel servizio di pianificazione strategica; nel servizio viene redatto "il quadro strategico e il piano delle attività" e viene gestito il sistema informativo di Oracle Ppmo (project and portfolio management office), utilizzato per l'amministrazione delle iniziative.

Questo gruppo ristretto di sette persone è stato il gruppo trainante dell'iniziativa. Il resto dei membri del team è stato scelto in strutture diverse, per la loro esperienza nell'Istituto nel coordinamento di attività e per avere una visione trasversale all'organizzazione.

### 3.4 Criticità riscontrate durante il progetto

Diverse sono state le criticità riscontrate durante il progetto. In particolare, una criticità era relativa all'allocazione delle persone coinvolte; i membri del team erano impegnati in modo consistente anche su altre iniziative, rallentando così il lavoro, soprattutto nel caso delle persone provenienti da altri servizi o direzioni; questo è uno dei punti negativi delle organizzazioni a matrice debole.

L'avvio del progetto è stato piuttosto lento. Dopo che alcuni membri del team hanno partecipato al corso "The ESS (European statistical system) vision 2020: working together with PM<sup>2</sup> project, programme and portfolio management" in Lussemburgo ad aprile 2018, si è meglio delineato il contenuto del progetto e la tipologia delle competenze richieste. Ma la composizione del team si è conclusa a fine giugno, è mancata la sostitu-

---

5. "Riprogettazione delle reti di rilevazione".

zione di una persona andata nel frattempo in maternità e non sono state allocate persone del dipartimento per produzione statistica, come invece era auspicato per una maggiore trasversalità dell'iniziativa.

Le conoscenze in ambito di project management non erano omogenee, anche questo ha rallentato l'avvio del progetto, visto che è stata necessaria un'introduzione teorica alla disciplina, sviluppata in più incontri.

L'iniziativa pilota scelta per la trasversalità delle persone coinvolte all'interno dell'Istituto, per la rilevanza, la complessità e l'interesse manifestato dalla responsabile, era già piuttosto avanti nell'esecuzione; la responsabile ha utilizzato e testato i *template* che di volta in volta venivano rilasciati dal team, rielaborando informazioni e attività per lo più già eseguite.

Una persona del team faceva parte del “servizio per gli affari internazionali” e un'altra era impegnata in missione internazionali, per cui spesso erano all'estero. Questo ha comportato una difficoltà oggettiva nel portare avanti il lavoro e nel trovare tempo gli incontri.

Tutto il materiale ufficiale relativo a PM<sup>2</sup> era in inglese, aldilà delle difficoltà di lettura per alcuni, la difficoltà principale era quella di trovare i corrispettivi termini in italiano, termini tecnici specifici, mantenendo il significato originario, la difficoltà era concettuale. Era fondamentale scrivere il glossario con molta cura e trasporre i ruoli descritti nel PM<sup>2</sup> della Comunità europea nella realtà italiana, molto meno flessibile e più formale. Esempio i *project manager*, che in Istat sono chiamati “responsabili di iniziativa”, sono assegnati annualmente con una delibera.

In Istituto diffusamente si confonde il project management con il sistema Ppmo.

### **3.5 Gli strumenti di gestione e pianificazione**

Si è scelto un approccio di gestione e pianificazione ibrido, ovvero misto tra la modalità tradizionale predittiva (*waterfall*, a cascata), che ben si sposa ai formalismi della pubblica amministrazione, e la modalità agile o adattiva, utile per affrontare i progetti di studio come questo.

Nella metodologia predittiva, il progetto evolve per gruppi di processi sequenziali, avvio, pianificazione, esecuzione, chiusura (il monitoraggio e controllo è parallelo agli altri): la partenza di un processo dipende dalla fine del precedente e ciò che produce è l'input per il successivo, da qui il termine *waterfall*, a cascata.

Con l'approccio agile le fasi vengono percorse in modo ricorsivo, rilasciando di volta in volta parte del risultato che, a seconda delle esigenze, può essere adattato e rivisto, come schematizzato in Fig. 2.

**Fig. 2** Confronto fasi di progetto nella metodologia predittiva e agile  
(fonte: elaborazione dell'autore)



Con il termine agile si raggruppano diverse metodologie, ecco perché spesso ci si riferisce all'agile come ad un approccio alla gestione di progetti.

Nel progetto, man mano si costruiva la metodologia PM<sup>2</sup>. Istat si trovavano termini o flussi di lavoro più adatti dei precedenti, così si adattava e migliorava ciò che era stato già prodotto. Allo stesso tempo si redigeva il manuale, con i suoi *template*, documentando il progetto e seguendo la sequenza delle fasi.

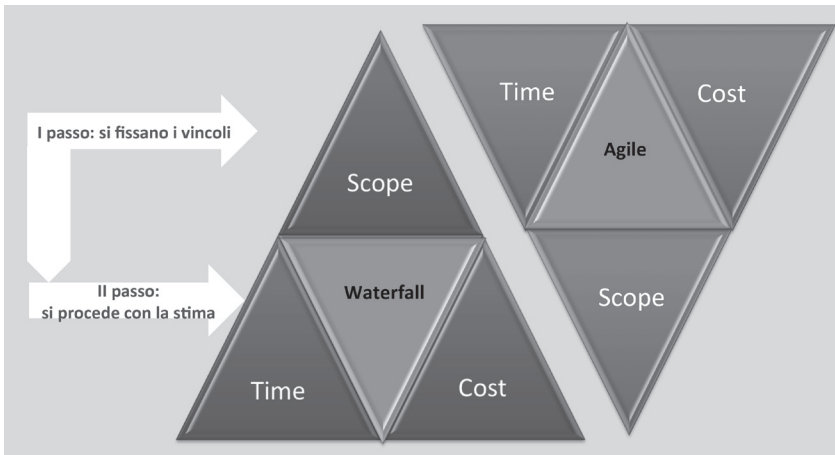
Nella gestione del progetto i tre vincoli principali correlati tra loro sono, i tempi, i costi e lo scope.<sup>6</sup>

Nelle metodologie predittive lo scope del progetto deve essere definito come primo passo, primo vincolo, per poi stimare i tempi e i costi del progetto.

Nelle metodologie agile i primi vincoli fissati sono i tempi e i costi, poi viene dettagliato lo scope di progetto, come mostrato in Fig.3. Ciò naturalmente deve essere compatibile con i prodotti da rilasciare e con quanto concordato con il committente.

6. Scope: "lavoro che deve essere eseguito per fornire un prodotto, un servizio o un risultato con le caratteristiche e le funzioni specificate" (secondo quanto riportato nel *Project management body of knowledge*, PMBOK®, 6th ed. pagina 698 del Project Management Institute).

**Fig. 3** Triplice vincolo: time, cost e scope nelle due metodologie  
(fonte: elaborazione dell'autore)



Questo ribaltamento delle priorità è il nocciolo concettuale tra la metodologia predittiva e l'agile. Mentre nel primo caso i requisiti vengono definiti durante l'inizio del progetto, nel secondo, l'analisi dei requisiti è distribuita durante tutto il progetto in modo iterativo.

*Quando si implementa un cambiamento con un sistema ibrido o agile, è raccomandato di effettuare il lavoro in modo incrementale. Una pratica comune è quella di trattare i cambiamenti in una lista con delle priorità stabilite, con il valore percepito o con altre considerazioni. Si può usare una kanban board in cui si tracciano gli avanzamenti di ogni cambiamento, cosa è stato implementato, cosa ancora no. (De Santis, 2018)*

Ed è quello che nel team di lavoro per il PM<sup>2</sup>.Istat si è fatto, applicando strumenti immediati per pianificare il cambiamento. Si aveva a disposizione una lavagna di carta, con sopra disegnate cinque colonne in cui erano riportate le fasi delle attività, come appunto nelle *kanban board*: elenco attività, in progress, *testing*, *done* e *note*; su dei post-it era riportata un'azione e il nome (o nomi) di chi la prendeva in carico. Ogni membro del team poteva individuare un'azione, prenderla in carico e tracciarne l'andamento spostando il post-it nella colonna appropriata.

Da giugno fino a fine settembre l'avvio è stato piuttosto lento, poi il progetto ha cominciato a produrre dei risultati, grazie anche all'aver codificato il modo di lavorare e gli strumenti da utilizzare adottando la metodologia ibrida. Lo studio del PM<sup>2</sup>, il confronto

7. Una *kanban board* è uno strumento di gestione agile dei progetti, progettato per aiutare a visualizzare il lavoro, utilizzano schede e colonne per gestire il lavoro.

con altre guide (come il PMBOK®) e l'utilizzo delle competenze di ogni membro del team ha attivato un circolo virtuoso.

Tra i compiti di ogni membro del team c'era quello di studiare la metodologia. Ognuno analizzava ciò che il PM<sup>2</sup> prevedeva, accostandolo alla propria esperienza e conoscenza dell'Istat, per poi confrontarsi con gli altri per trovare un modello condiviso e applicabile in Istituto.

Il dettaglio della pianificazione del progetto PM<sup>2</sup>.Istat è stata riportata nel documento project work plan. In questo documento sono contenute tutte le attività del progetto necessarie per raggiungere gli obiettivi, insieme alle stime dell'*effort* e alla schedulazione.

I principali strumenti contenuti in questo documento sono il diagramma di Gantt<sup>8</sup> del progetto con la schedulazione delle attività e loro dipendenze, e la work breakdown structure (wbs). La wbs riportata la suddivisione del progetto in componenti più piccoli e gestibili. Ogni livello inferiore della rappresentazione offre un livello più fine di dettaglio del lavoro e gli output del progetto.

### **3.6 Vincoli del progetto**

Il progetto ha dovuto tener conto dei vincoli esistenti, in particolare di cosa già si fa per la gestione di progetti in Istituto.

Il servizio per la pianificazione strategica, si occupa tra le altre cose, come accennato, di gestire tutti i progetti e le attività dell'Istituto e del sistema informativo Ppmo, utilizzato per raccogliere le informazioni sui progetti e attività correnti dell'Istituto. Con l'elaborazione dei dati del sistema informativo, il servizio produce report periodici con diverse informazioni: numero di iniziative, tipologia, allocazioni persone (fte, full time equivalent), raggruppamenti per programmi strategici, aree tematiche e per *portfolio*.

Pur non essendoci una metodologia adottata in Istituto, alcune pratiche vengono seguite: tutti i progetti e le attività ricorrenti proposte dai vari direttori per il triennio a venire, vengono inserite nel sistema Ppmo con un numero univoco e sono chiamate *proposal*. Una volta che il consiglio approva il piano delle attività, le *proposal* diventano iniziative e avranno un loro numero identificativo univoco.

Ai responsabili di iniziativa viene chiesto di riempire alcuni campi nel sistema, fornendo informazioni: la durata (se l'iniziativa non è continuativa), la descrizione, lo scopo, i rischi, un elenco rischi, il Gantt di progetto.

---

8. Il diagramma di Gantt è uno strumento di supporto alla pianificazione

Quindi il progetto PM<sup>2</sup>.Istat ha dovuto tener conto del sistema Ppmo utilizzato e della struttura di gestione delle iniziative (in portfolio, programmi, aree tematiche e iniziative).

#### 4. Il manuale della metodologia: PM<sup>2</sup>.Istat

Il manuale è la guida che ogni project manager dovrà utilizzare, con il proprio team, per gestire un progetto in Istituto.

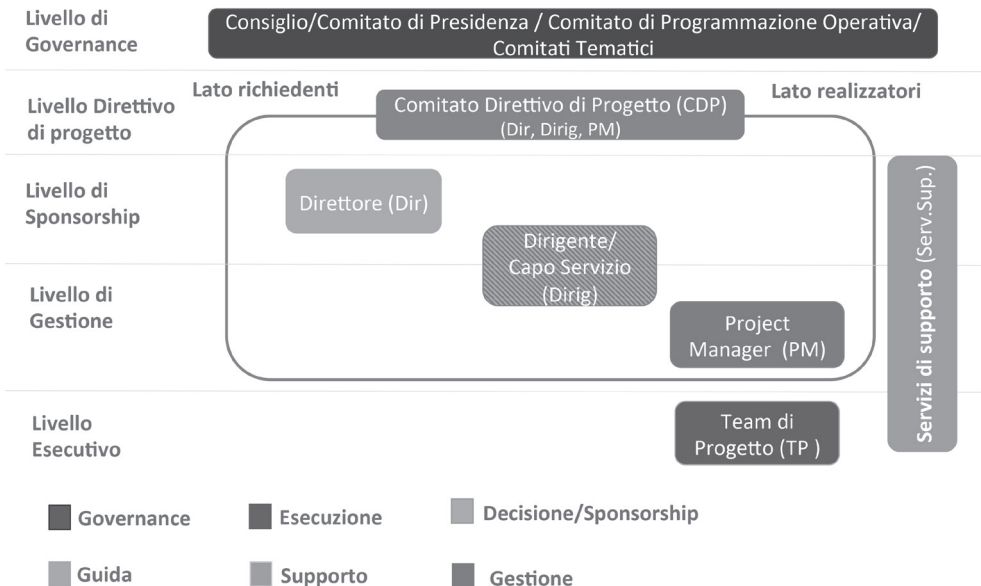
Dopo una prima parte introduttiva sulla metodologia PM<sup>2</sup>, sul project management e il ciclo di vita dei progetti, viene descritta l'organizzazione del progetto, i ruoli e le responsabilità degli *stakeholder*, come in parte già è in Istat.

Il manuale poi contiene i passi operativi necessari per gestire un progetto durante il suo ciclo di vita. Ogni fase è descritta nel manuale evidenziando le attività, gli input e gli output, fornendo i relativi *template* di progetto e un glossario.

#### 4.1 Organizzazione di progetto e ruoli in Istat proposti nel manuale PM<sup>2</sup>.Istat

Lo schema seguente riportato in Fig.4 fornisce una panoramica dei ruoli principali nell'organizzazione del progetto, dal punto di vista della gestione.

**Fig. 4** Organizzazione di progetto proposta nel manuale PM<sup>2</sup>.Istat  
(fonte: elaborazione dell'autore)



Il livello di *governance* determina la visione e la strategia per l'intera organizzazione. È costituito dal comitato di presidenza, dal consiglio e da uno o più comitati tematici che operano a livello dei direttori. È qui che le priorità per l'Istituto sono definite e le decisioni di investimento sono prese.

Il livello direttivo fornisce indicazioni generali di progetto e orientamento, mantenendo il progetto focalizzato sui suoi obiettivi. Tiene aggiornati il comitato di presidenza e i comitati tematici (se presenti per il progetto).

Il livello di *sponsorship* è il livello della supervisione e indirizzo del progetto, mobilita le risorse necessarie e monitora le prestazioni del progetto al fine di realizzare gli obiettivi.

Il livello di *sponsorship* comprende: il direttore, che è responsabile del portfolio in cui il progetto è contenuto; il dirigente/capo servizio nel caso sia il responsabile della struttura che propone il progetto.

In genere il project manager è allocato in questa struttura. Nella rappresentazione in Istat questo ruolo è a cavallo tra il livello di *sponsorship* e quello di gestione.

Il livello di gestione si concentra sulle operazioni di progetto quotidiane organizzando, monitorando e controllando il lavoro per produrre i risultati previsti e implementarli nell'organizzazione aziendale.

Il livello di esecuzione esegue il lavoro di progetto, producendo i risultati e implementandoli nell'organizzazione aziendale. Il livello di esecuzione è costituito dal team di progetto.

Il comitato di presidenza, istituito dal regolamento di organizzazione dell'Istituto, è sede di coordinamento tecnico-scientifico-organizzativo tra le aree funzionali dell'Istituto.

Il consiglio programma, indirizza e controlla l'attività dell'Istat ed è composto dal presidente dell'Istat e da quattro membri. Due sono designati, dal comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, gli altri due membri sono nominati dal presidente del consiglio dei ministri, scelti tra professori ordinari oppure direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica.

I comitati tematici sono strutture collegiali a composizione mista, costituiti per garantire l'uniformità di indirizzo delle politiche e delle strategie dei vertici dell'Istituto.

Il comitato direttivo è nel livello direttivo del progetto come riportato in Fig.4. È costituito da un direttore, da un project manager e da un dirigente/capo servizio. Il comitato ha un ruolo decisionale chiave. Guida e promuove la riuscita del progetto a livello strategico, mantenendo il progetto incentrato sui suoi obiettivi, garantisce l'aderenza alle

politiche e alle regole dell'Istituto. Arbitra nei conflitti e negozia le soluzioni ai problemi in escalation.

All'interno del progetto il direttore ha un ruolo chiave: presiede il comitato direttivo; è il responsabile del successo del progetto in linea con le aspettative dell'Istituto; fornisce la direzione strategica al dirigente e al project manager (da lui nominato); mobilita le risorse necessarie per il progetto. Guida il cambiamento organizzativo.

Il dirigente/capo servizio, in qualità di rappresentante di un dipartimento o direzione: approva i rilasci di progetto; ha la responsabilità complessiva degli obiettivi del progetto. Il dirigente collabora a stretto contatto con il project manager. Inoltre, promuove le collaborazioni tra le diverse strutture organizzative dell'Istituto e garantisce che le risorse necessarie al progetto rimangano disponibili negoziandole con le altre strutture.

Il project manager è parte del comitato direttivo del progetto, ha un ruolo chiave, gestisce il progetto giornalmente e assicura che gli obiettivi vengano raggiunti entro i vincoli di qualità, tempo e costo, adottando misure preventive o correttive. Gestisce e coordina le attività del team. È responsabile della creazione dei documenti gestionali e li propone per l'approvazione al direttore o al comitato direttivo. Gestisce i rischi correlati al progetto. È il ruolo di unione tra il livello direttivo il livello esecutivo del progetto.

Il team di progetto è costituito da persone con ruoli specialistici. La composizione e la struttura del team dipendono dalla dimensione e dal tipo di progetto; sotto il coordinamento del project manager, il team svolge le attività in base ai piani e fornisce informazioni sull'andamento. Il team è responsabile dei rilasci.

In Istat, per i progetti di grandi dimensioni, potrebbe risultare utile delegare parte delle attività di gestione ad un assistente. Questo assistant project manager, fa parte del team di progetto, lavora a stretto contatto con il project manager e funge da sostituto. Si noti, tuttavia, che il project manager rimane responsabile per la corretta esecuzione di tutte le attività.

Un altro ruolo all'interno del team di progetto in Istat è il referente di pianificazione. In istituto tutti i progetti sono tracciati nel sistema Ppmo; Il referente di pianificazione lavora a stretto contatto con il project manager e inserisce le informazioni del progetto in Ppmo. Il project manager rimane responsabile del contenuto nel sistema. Ogni direzione ha un referente di pianificazione.

L'ultimo ruolo descritto nel manuale è quello dei servizi di supporto; possono avere un ruolo specifico per i progetti o fornire un servizio trasversale all'organizzazione.

Relativamente ai ruoli e alle responsabilità, nel manuale è stata anche proposta una matrice che documenta, rappresenta e chiarisce, i ruoli e le responsabilità per ogni attività,

la matrice Raschi. Raschi sta per: *Responsible*, chi esegue il lavoro; *Accountable*, il responsabile superiore e responsabile del corretto e accurato completamento del lavoro. C'è un solo responsabile; *Support*, coloro che aiutano a completare l'attività; *Consulted*, coloro a cui sono richieste opinioni; *Informed*, coloro che vengono aggiornati sul progetto.

I principali stakeholder devono conoscere qual è il loro ruolo e quali sono le loro responsabilità durante il progetto, pertanto la metodologia PM<sup>2</sup> prevede la Raschi per ogni documento nelle varie fasi del progetto. In Fig. 5 è riportata la Raschi preliminare elaborata per i progetti dell'Istituto.

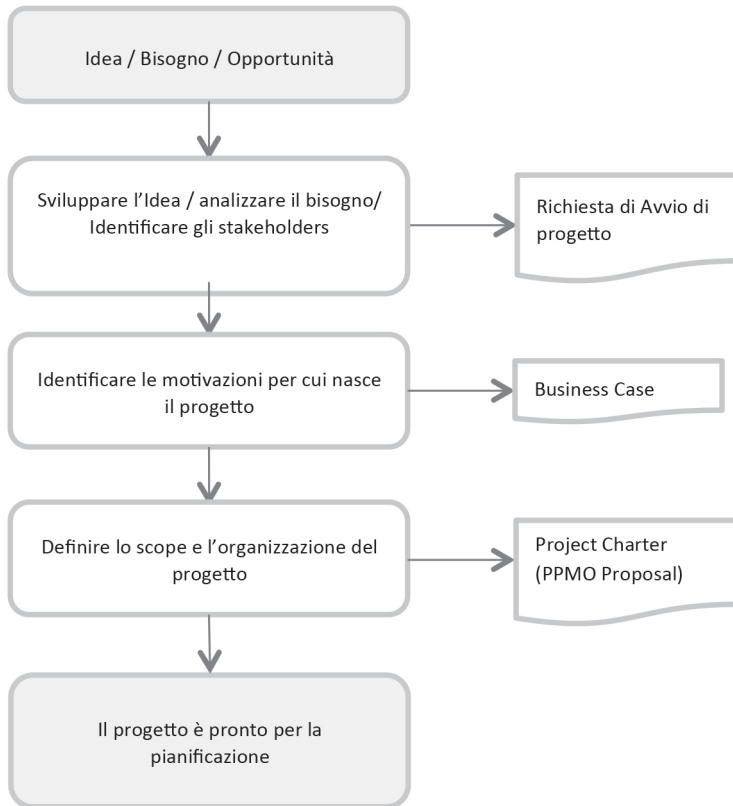
**Fig. 5** La matrice Raschi elaborata per i progetti dell'Istituto  
(fonte: elaborazione dell'autore)

<b>RASCHI Matrix</b>						
R: "Responsible", chi fa il rilascio			CD: Comitato direttivo.			
A: "Accountable", chi è responsabile			DIR: Direttore, direzione pianificazione strategia.			
S: "Support", chi è a supporto			CS: Capo Servizio.			
C: "Consulted", chi viene consultato			PM: Project Manager.			
I: "Informed", chi viene informato			PT: Project Team.			
			n.a: non applicabile.			
	CD	DIR	CS	PM	PT	
<b>Avvio</b>						
Richiesta iniziale di progetto	I	A/S	R	n.a	n.a	
Business case	n.a.	I	A	R	n.a	
Project charter	n.a.	I	A	R	C	
<b>Pianificazione</b>	CD	DIR	CS	PM	PT	
Kick-off Meeting	A	C	C	R	C	
Project Handbook	I	I	A	R	C	
Project Stakeholder Matrix	I	A	S	R	C	
Risk Management Plan	C	A	S	R	C	
Issue ( Criticità) Management plan	I	A	S	R	C	
Project Work Plan	I	A	S	R	C	
Communications Management Plan	I	C	A	R	C	
<b>Esecuzione</b>	CD	DIR	CS	PM	PT	
Coordinazione del progetto	I	I	A	R	I	
Reporting di progetto	I	A	S	R	C	
Distribuzione delle informazioni	I	A	S	R	C	
<b>Monitoraggio e controllo</b>	CD	DIR	CS	PM	PT	
Monitoraggio delle performance di progetto	I	S	A	R	C	
Controllo del piano temporale	I	C	A	R	C	
Gestione degli Stakeholder	I	A	C	R	C	
Gestione dei requisiti	I	A	C	R	C	
Gestione delle criticità e decisioni	I	A	C	R	C	
Gestione dell'accettazione dei Deliverable	I	A	C	R	C	
Gestione degli Rischi	C	A	S/C	R	C	
Gestione della Transizione	A	C	C	R	C	
<b>Chiusura</b>	CD	DIR	CS	PM	PT	
Meeting di review della chiusura di progetto	A	C	C	R	C	
Report di chiusura di progetto	A	C	C	R	C	
Chiusure amministrative	I	I	A	R	I	

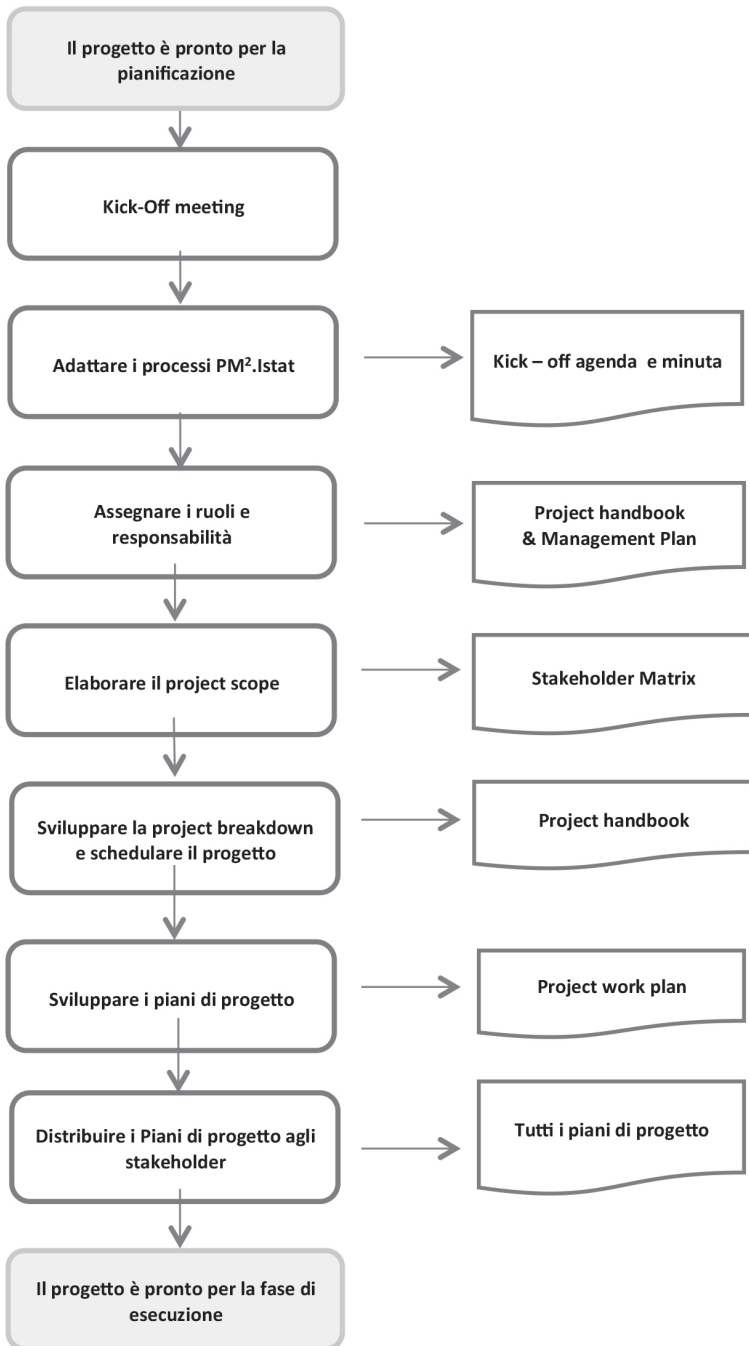
## 4.2 La gestione del progetto e le sue fasi

Per ogni fase del ciclo di vita del progetto vengono descritti: le attività da svolgere, gli output da rilasciare, gli *stakeholder* coinvolti, i *template* disponibili, le attività/*output* gestiti attraverso il sistema informativo Ppmo. Qui di seguito sono riportate i diagrammi di flusso relative alle fasi di avvio, pianificazione, esecuzione e chiusura del progetto (Fig. da a 6 a 9). La fase di monitoraggio e controllo, non rappresentata tra i diagrammi di flusso, è temporalmente parallela a tutte le altre fasi.

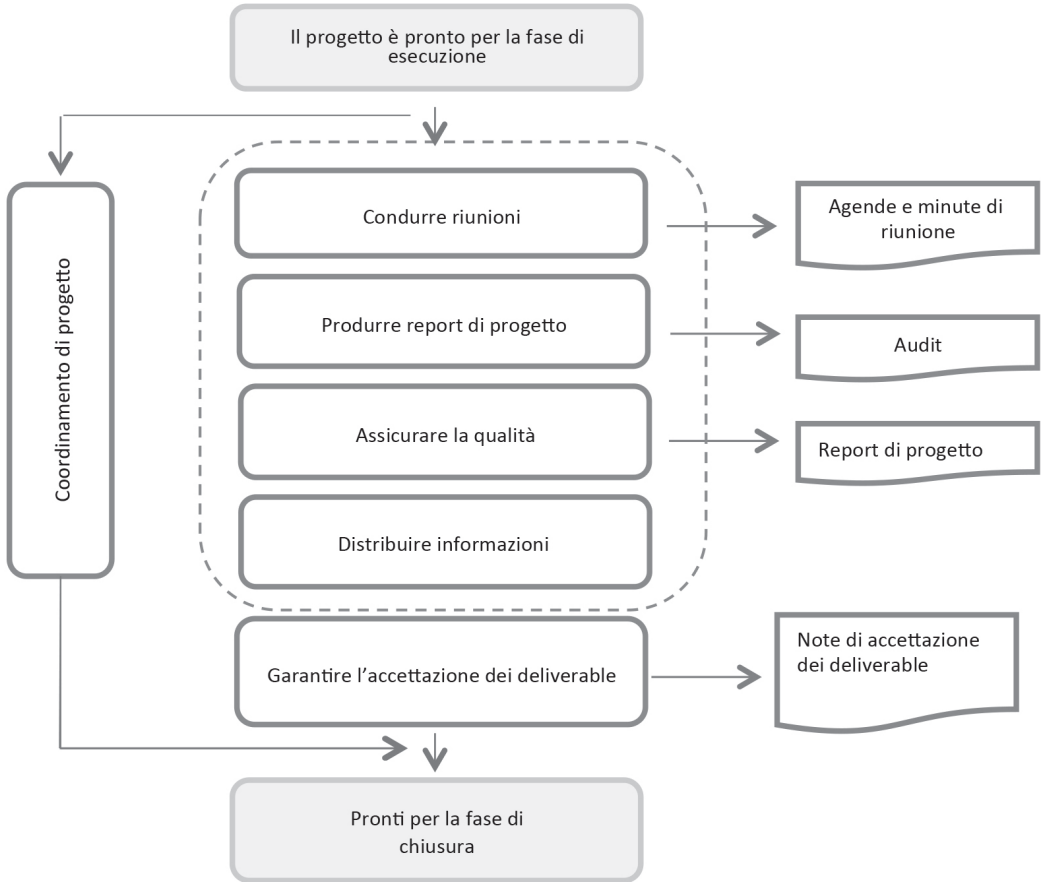
**Fig. 6** Attività e principali output della fase di avvio nella metodologia PM<sup>2</sup>.Istat  
(fonte: elaborazione dell'autore)



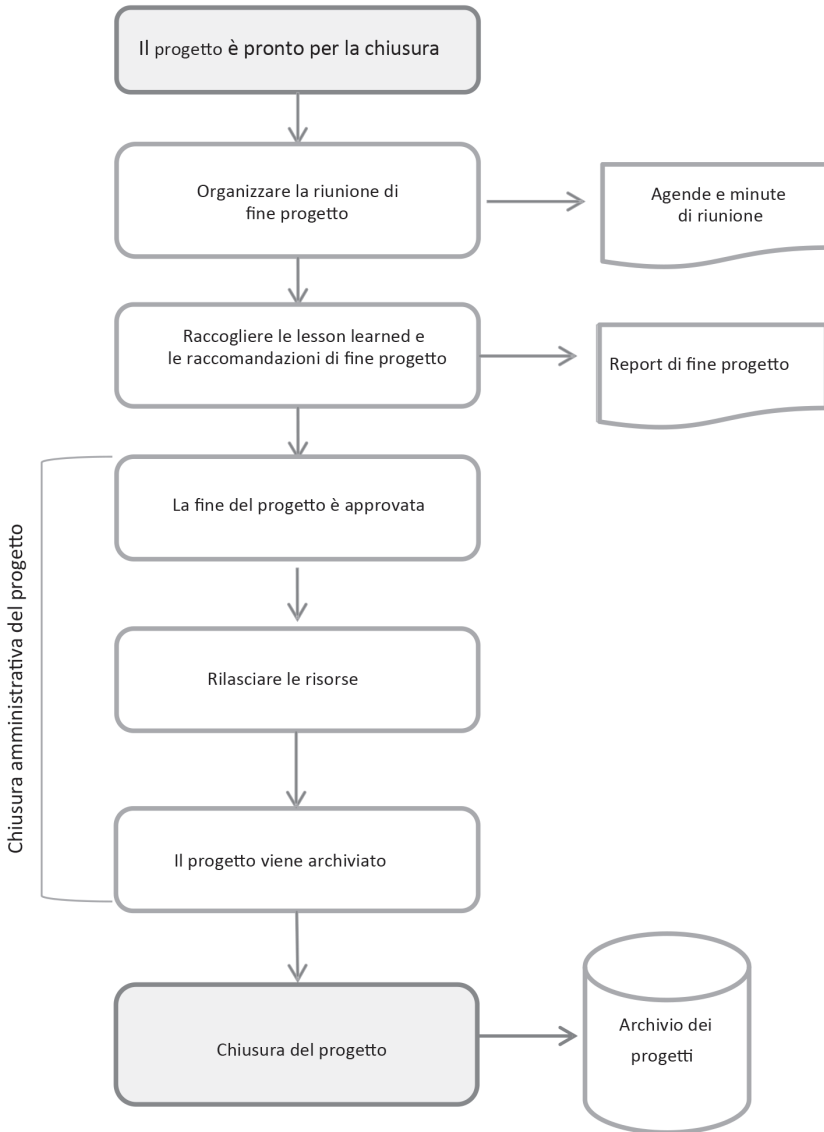
**Fig. 7** Attività e principali output della fase di pianificazione nella metodologia PM<sup>2</sup>.Istat  
(fonte: elaborazione dell'autore)



**Fig. 8** Attività e principali output della fase di esecuzione nella metodologia PM<sup>2</sup>.Istat  
(fonte: elaborazione dell'autore)



**Fig. 9** Attività e principali output della fase di chiusura nella metodologia PM<sup>2</sup>.Istat  
(fonte: elaborazione dell'autore)



## 5. Azioni per il futuro

A chiusura del progetto il team ha elaborato una lista di *lesson learned*, qui di seguito riportate, dividendole tra le modalità/azioni positive implementate e cosa andrebbe migliorato o implementato; il rilascio della prima versione preliminare del manuale PM<sup>2</sup>. Istat è solo il primo passo per l'implementazione della metodologia.

### 5.1 Modalità e azioni positive implementate

In ogni progetto è importante raccogliere le modalità e azioni positive implementate, anche se il lavoro in questione è terminato. I membri del team rafforzano dalle esperienze positive la loro professionalità e la fiducia nelle proprie abilità. Inoltre, l'organizzazione si migliora grazie alle buone pratiche individuate e nuovamente implementate. Qui di seguito le modalità e le azioni positive individuate dal team per il progetto in questione:

- Analisi e discussione congiunta, sulla base delle esperienze specifiche di ognuno, delle modalità di utilizzo di PM<sup>2</sup> in Istat nei diversi contesti e nelle diverse fasi di progetto. Il dibattito è risultato, proficuo e costruttivo;
- Trasversalità delle unità organizzative coinvolte;
- Utilizzo di una iniziativa pilota che ha consentito di sperimentare e adattare i *template* prodotti o comunque di raccogliere il punto di vista di chi si stava occupando di un progetto strategico;
- Utilizzo di una cartella in intranet, accessibile al gruppo. Tutto il materiale prodotto veniva archiviato nella cartella così da essere accessibile agli altri per revisioni, consultazioni e scambio di informazioni;
- Adozione di una metodologia mista agile e predittiva. Ha consentito al team di procedere in modo spedito e allo stesso tempo di rispettare le fasi progetto come presenti nella metodologia PM<sup>2</sup>;
- Utilizzo della *kanban board* è stato molto utile per condividere in modo semplice ed efficace le attività da svolgere, quelle in corso e quelle terminate;
- Incontri di revisione dei documenti realizzati. La revisione dei testi e la scelta di parole chiavi condivise durante gli incontri è stata molto positiva, la metodologia si basa su concetti chiave ed è necessario definire un linguaggio comune;

## 5.2 Cosa migliorare o implementare

Alla chiusura e lungo tutto il ciclo di vita del progetto, il team è invitato dal *project manager*, ad individuare ciò che andrebbe migliorato o ciò che manca e può essere implementato per facilitare il raggiungimento degli obiettivi. L'individuazione delle cose da migliorare è così parte del monitoraggio e controllo che accompagna il team durante lo svolgimento del progetto, ma anche materiale prezioso per l'organizzazione che può con le dovute azioni migliorarsi.

- Inquadrare il PM<sup>2</sup> nel contesto più ampio delle metodologie di progettazione e pianificazione. In Istat, inoltre, diverse persone, hanno seguito corsi di metodologia Prince2 (standard diffuso nel Regno Unito), un confronto sintetico fra i due metodi sarebbe utile.
- Individuare progetti pilota di diversa natura con cui sperimentare la metodologia sin dall'avvio del progetto. Avere un campione ampio consentirebbe una sperimentazione più accurata;
- Per i *template*, lasciare ampio margine discrezionale per la compilazione, ogni progetto ha proprie peculiarità. Stabilire come fornire linee guida per la compilazione dei *template*;
- Concordare con i capi servizio e i direttori, oltre alla percentuale delle persone coinvolte, anche le finestre temporali di allocazione; purtroppo le organizzazioni a matrice comportano una sovrapposizione dei compiti assegnati alle persone e spesso è difficile avere tutto il team presente contemporaneamente;
- Ampliare la trasversalità delle organizzazioni coinvolte. La metodologia dovrà essere utilizzata in tutto l'Istituto, necessario è coinvolgere più strutture possibile, sia per includere le peculiarità ed esigenze di ogni gruppo, sia per raccogliere consensi sull'uso della metodologia;
- Introdurre la pianificazione, il monitoraggio e il controllo dei costi, partendo dal costo orario (o giornaliero) delle persone, tenendo conto del livello e della fascia. Questo è un punto piuttosto importante e non semplice da introdurre in Istituto;
- Costituire un comitato direttivo a cui sottoporre la stesura della versione successiva del manuale, e avere un ritorno per poi continuare fino alla stesura definitiva e all'applicazione per tutti i progetti in Istituto;

## Riflessioni conclusive

La prima versione del manuale è stata rilasciata e passi futuri sono stati indicati dal team nella chiusura del progetto, la metodologia potrà essere applicata a tutti i progetti e questo spingerà a mappare e poi migliorare (se necessario) tutti i processi che scambiano informazioni con i processi progettuali (da as - is a to - be) dell'Istituto.

Qualsiasi metodologia di project management per essere applicata necessita di un'organizzazione capace di lavorare a progetto con ruoli e responsabilità ben definiti. Il progetto non è un sistema chiuso, il team interagisce con il resto dell'organizzazione, gli scambi di informazioni devono essere regolati da flussi e procedure codificate e accettate.

La prospettiva, quindi, è avere ruoli, flussi e procedure, sempre più chiare e definite, accrescendo efficienza, efficacia, qualità dei prodotti (di ricerca e non) e aumentando di conseguenza il benessere organizzativo.

Il primo progetto che utilizzerà la metodologia PM<sup>2</sup> in Istituto sarà quello per la realizzazione della nuova sede. Un progetto, con bando di gara internazionale per la progettazione di un edificio innovativo che accoglierà 2500 persone.

Una volta che il manuale sarà revisionato e la metodologia PM<sup>2</sup>.Istat sarà approvata, allora potrebbe partire l'implementazione su tutti i progetti strategici. Si potrebbe anche prevedere un programma di training on the job, di *coaching* e *mentoring*. Con eventuali lezioni in aula, in cui si illustrerebbero le fasi del PM<sup>2</sup>.Istat: le attività, gli input, gli *output*, gli strumenti utilizzati e i *template* relativi. L'idea è quella di produrre anche *webinar* e vademecum di facile fruizione.

La metodologia inoltre, prevedendo la gestione digitale dei documenti (archiviazione, revisione, approvazione), favorirà la digitalizzazione dei processi dell'Istituto.

Un'ulteriore idea è quella di elaborare una metodologia agile per l'Istituto, partendo dalla agile PM<sup>2</sup> della Comunità europea, adatta per i progetti IT (ambito in cui nasce l'agile). Utile sarebbe anche codificare una metodologia mista e creare un criterio di valutazione iniziale del progetto per adottare una metodologia piuttosto che un'altra (la *waterfall*-predittiva, l'agile o la mista) a seconda delle esigenze.

Infine, la metodologia elaborata in questo progetto e la modalità di lavoro che ha portato alla sua realizzazione, potrebbero essere condivise con altri enti interessati grazie a collaborazioni, portando così avanti l'intento della Commissione europea di diffondere il PM<sup>2</sup> in tutti i paesi dell'Unione.

Essendo le metodologie un insieme di prassi che un'organizzazione adotta, ogni ente, può modellare la propria. In questo caso si è partiti dalla PM<sup>2</sup> proposta dall'Unione europea per arrivare alla PM<sup>2</sup> Istat. Come evolvono le organizzazioni, così mutano le metodologie, seguendo le esigenze delle strutture; accadrà anche alla PM<sup>2</sup>.Istat che evolverà nel tempo con un miglioramento continuo.

Concludendo, utilizzare una metodologia di project management nell'Istituto aiuta l'integrazione organizzativa, aumenta l'efficacia e l'efficienza dei progetti. Utilizzare la metodologia PM<sup>2</sup> della Commissione europea, poi, allinea l'Istat alla missione dell'Eurostat che si impegna ad assicurare il necessario coordinamento per garantire il funzionamento del sistema statistico europeo, la coerenza e la qualità dei dati statistici in questo apparato complesso.

**Riferimenti Bibliografici**

- AgID. Conferenza dei responsabili per la transizione al digitale. 13 febbraio 2019. Primo incontro Sede AgID Roma. Slide 39. Consultabile in [www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/conferenzartd130219-def\\_0.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/conferenzartd130219-def_0.pdf)
- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 51-56.
- Altese, M. (2013). Le origini del Project Management. Consultabile in [www.pmi.it/impresa/business-e-project-management/articolo/95/le-origini-del-project-management.html](http://www.pmi.it/impresa/business-e-project-management/articolo/95/le-origini-del-project-management.html)
- Arcuri, M. (2020). *Project Management: conoscenze, abilità e soft skill secondo le norme UNI ISO 21500 e UNI 11648*. Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.
- Attolico, L. (2017). *Innovazione Lean: Strategie per valorizzare persone, prodotti e processi*. Milano: Hoepli.
- Augustine, S. (2005) *Managing Agile Projects*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bof F., & Tonti A. (2004). *La semplificazione dei processi nella p.a.: teoria e casi applicativi del public organization reengineering*. Milano: Egea.
- Bonaretti, M. (2014). Dirigenza e management pubblico: la responsabilità del fare. *Risorse umane nella Pubblica amministrazione*, A. 28. n 2, 18-31.
- Cobb, C. G. (2015). *The Project Manager's Guide to Mastering Agile*. Hoboken: Wiley.
- Crawford, J. K. (2011). *The strategic project office*. Cleveland: CRC Press.
- D.Archibald, R. (2016). *Project Management, la gestione di progetti e programmi complessi*. Milano: Franco Angeli.
- Debourse, J.P. & D.Archibald, R. (2018). *Da Project Manager a Senior Executive: proposte per accelerare il percorso*, n° 4|2018. Milano: Franco Angeli.
- De Santis, E. (2018). *L'Agile secondo il PMI Rivista: Il Project Manager n. 2|2018*. Milano: Franco Angeli.
- De Santis, E. & Lipari, D. & Mancino, P. (in press). La gestione dei progetti: approccio Predittivo e Agile. *“Io Roma” rivista dell'ordine della provincia di Roma*.
- Desmarais, C., & Abord de Chatillon, E. (2010). Are there still differences between the roles of private and public sector manager? *Public Management Review*, Vol.12 Issue 1|2020, 127-149.
- EU publication, (2018). *PM<sup>2</sup> project management methodology Guide*.
- EU publication, (2016). *PM<sup>2</sup> Artefacts templates*.
- Guida, P. L. (2015). *Il project management. Secondo la norma UNI ISO 21500*. Milano: FrancoAngeli.
- Istat. *Quadro strategico e Piano di attività e performance 2019-2021*. Consultabile in [www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general](http://www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general)
- Istat. *Quadro Strategico e Piano di attività 2018-2020*. Consultabile in [www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general](http://www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general)
- Kerzner, H. (2019). *Innovation Project Management Methods, Case Studies, and Tools for Managing Innovation Projects*. Hoboken: Wiley.

- Kerzner, H. (2017), *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. XII Ed.. Hoboken: Wiley.
- Kerzner, H. (2014). *Project Management Best Practices*. III Ed.. Hoboken: Wiley.
- Kourounakis, N. (2019) Open PM<sup>2</sup>: Metodologia di Project Management sviluppata dalla Commissione europea, *Il Project Manager* n. 37|2019, 43-46. Milano: Franco Angeli.
- Laurent, K. (2019) La storia di PM<sup>2</sup>: da strumento interno alla Commissione Europea a metodo pubblico. Consultabile in [www.qrpinternational.it/blog/project-management/storia-metodo-pm2-commissione-europea/](http://www.qrpinternational.it/blog/project-management/storia-metodo-pm2-commissione-europea/)
- Moore, A. (2019). *Agile Project Management: An Easy Step by Step Handbook to Learn Agile Project Management and Make Innovative Products*. Kindle Edition.
- Project Management Institute, (2019). *The Standard for Organizational Project Management (OPM)*.
- Project Management Institute, (2017). *Guida al Project Management Body Of Knowledge (PMBOK®)* VI Ed.
- Project Management Institute, (2017). *Agile Practice Guide*.
- Sampietro, M. (2017), *Project management. Un approccio integrato a metodologie e comportamenti*. Milano: Egea.
- Sinibaldi, A. (2009), *La gestione dei processi in azienda. Introduzione al business process management*. Milano: Franco Angeli.
- Thompson, E. (2020), *Lean Project Management: This Book Includes: All You Need to know about Six Sigma, Scrum, Agile Project Management, Kanban and Kaizen to Become a Master of The PMP World*. Kindle edition.
- Taylor (1967), *L'organizzazione scientifica del lavoro*. Milano: Etas Kompass.
- Verzuh, E. (2015). *The Fast Forward MBA in Project Management*, V Ed.. Hoboken: Wiley.
- Zwikael O. et al. (2018). Project benefit management: Setting effective target benefits, in *International Journal of Project Management*, Vol. 36 - n.4|2018, 650 -658.

**Close Up**



**Call for papers Special Focus**  
**Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità:**  
**modelli e strumenti di risk management**

**RIPM – Vol.3 – n.2**

Deadline per l'invio dal 15 agosto al 15 settembre 2020

**Overview Special Focus**

Lo Special Focus *Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management* è l'approfondimento tematico di RIPM per il secondo numero del 2020. Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema attuale, atto a promuovere riflessioni e capace di creare dibattito fra gli studiosi, il management pubblico e privato e l'ambiente interno ed esterno alle istituzioni pubbliche.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare.

**Obiettivi Special Focus**

Lo Special Focus, *Gestione dell'emergenza, tra eccezionalità e continuità: modelli e strumenti di risk management*, conferma l'attenzione di RIPM, e del team editoriale, nel perseguire l'obiettivo fondamentale della rivista: affrontare tematiche attuali per le istituzioni pubbliche con approccio multidisciplinare e con sguardo critico e propositivo. Una delle caratteristiche specifiche della Rivista Italiana di Public Management, su cui si fonda anche la sua missione istituzionale, è offerta dalla capacità di saper intercettare filoni di ricerca attuali e paradigmatici da analizzare con uno sguardo plurale, attraverso la convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, sociologico e antropologico.

Tale missione è più che mai attuale e coerente al focus tematico scelto per il secondo numero del 2020, poiché la gravità e la pervasività della crisi epidemiologica, che ha colpito il mondo, investendo la totalità della vita di cittadini, famiglie e imprese, ha imposto agli Stati scelte e soluzioni necessariamente multisettoriali e multigovernance.

La pandemia ha, infatti, sottoposto le istituzioni pubbliche a uno stress test di portata straordinaria: garantire la continuità della vita, tra salute, sicurezza e lavoro, in una situazione di drammatica eccezionalità quanto a modalità di determinazione delle decisioni politiche, organizzative e gestionali e di interrelazione con il sistema dei portatori d'interesse.

Questo evento, destinato a protrarre i suoi effetti per molto tempo, porta inevitabilmente alla ricerca di risposte nuove per domande, in parte inedite, in parte strutturali: la crisi sanitaria, infatti, come uno specchio, sta riflettendo lo status quo e portando alla luce, in maniera ancora più nitida, disuguaglianze e criticità del sistema Paese.

D'altra parte, la crisi sta pervasivamente mettendo gli Stati davanti alla sfida di dover costruire strumenti efficaci in tempi rapidi, bilanciando la tensione verso nuovi bisogni con la necessità di tenuta generale del sistema, garantendo la continuità e i principi fondamentali delle amministrazioni pubbliche. Sfide che oggi sono ineludibili, come la capacità di governare sistemi complessi

con una pluralità di funzioni e istituzioni, potranno trovare una positiva risoluzione solo se dalla fase contingente sarà possibile astrarre modelli e strumenti sostenibili e di lungo periodo.

L'obiettivo dello Special Focus proposto è proprio quello di analizzare, da vari punti di vista e con tutta la gamma di strumenti di ricerca possibili – fondendo approcci teorici e di tipo tecnico e operativo – la risposta delle istituzioni pubbliche all'emergenza sanitaria da Covid-19, offrendo al dibattito pubblico e scientifico una cornice di ricerca e di studio innovativa, attenta alla proposizione di una pluralità di chiavi di lettura e di analisi, ad esempio sperimentando contribuzioni tra più autori di discipline scientifiche diverse quando il contributo esprima una sinergia collaborativa e incisiva nella proposizione di idee, modelli e chiavi di lettura sui temi affrontati nel contributo.

Crisis management è tema studiato da moltissimi anni - con continuità dagli anni 70'. Il post-guerra fredda e i grandi disastri ambientali sono stati fra i primi ambiti di osservazione privilegiata. Ma è a partire dagli anni 90' che subiscono critiche, in modo diffuso, i modelli delle istituzioni pubbliche sino ad allora dominanti determinando veri e propri choc nelle società occidentali e nelle *élite* e consentendo l'evolversi di modelli di gestione delle crisi post industriali e post nazionali anche in virtù del crescere di accadimenti straordinari quali: disastri dovuti ad eventi ambientali, sconvolgimenti geo politici, crisi economico-finanziarie e non ultime crisi legate a epidemie virali. A ciò si aggiunge, ed è per RIPM ambito privilegiato di osservazione, una profonda incapacità a gestire gli squilibri delle democrazie occidentali e dei loro sistemi politico-amministrativi sempre più in difficoltà nella loro propensione a reagire e quasi mai capaci di "patrimonializzare" gli sforzi politici, economici, gestionali e sociali messi in campo durante l'acme e a contrasto dell'evento scatenante la crisi.

Quali sono i trend nei modelli di crisis management oggi? Come passare dall'approccio di tipo crisis management episodico ad uno di tipo strutturale per gestire eventi avversi?

Come si possono costruire assetti istituzionali e framework giuridici atti a gestire e governare i parossismi creati da eventi avversi straordinari? Quali sono le forme e i modi per la gestione delle istituzioni che erogano servizi pubblici essenziali (fra i quali centrale quello della salute) in fasi emergenziali e con un sistema di governo spesso regionalizzato? Come si può garantire la partecipazione delle istituzioni pubbliche, a tutti i livelli di governo, temperando esigenze di rapidità ed equità delle scelte nei confronti dei cittadini, anche in contesti eterogenei e con problemi differenti? Quali sono i contorni e i limiti, ma anche le opportunità e le possibilità, del governo dell'emergenza, secondo gli strumenti giuridici e quali sono le modifiche che sarebbe opportuno imprimere al modello di risk management vigente, sulla base della prova imposta dalla pandemia? Quale è il ruolo e il futuro delle istituzioni, in uno scenario sempre più globalizzato e con problematiche in grado di travalicare i confini degli Stati? Come governare l'incertezza, offrendo modelli di comunicazione istituzionale con risposte trasparenti e responsabili ai cittadini, alle famiglie e alle imprese, anche quando è lo Stato stesso ad essere sottoposto alle medesime difficoltà e incertezze? Quali strumenti possono superare la "mediatizzazione" degli stati di crisi? Come gestire dati e informazioni, in particolare quelle sensibili, durante l'emergenza e una volta che questa è superata?

Come creare una pervasiva cultura di crisis management sia nelle istituzioni pubbliche e private che nella società nel suo complesso capace di definire un modello di resilienza del Paese alla crisi? Come definire modelli di valutazione dell'impatto delle scelte così da guidare l'operatività delle

stesse nel medio e lungo periodo? Come determinare il consolidamento delle “Infrastrutture per gli stati di crisi” oltre la loro utilizzazione nel parossismo dell’evento avverso? Come costruire modelli istituzionali atti a prevenire-gestire al meglio le criticità quando si verificano eventi avversi? Come si possono costruire relazioni istituzionali con le imprese -alleanze strategiche- per superare gli stati di crisi? È possibile un “patto” sociale, un nuovo umanesimo, una nuova cultura del bene comune per rilanciare un Paese dopo un drammatico momento in cui il decisore politico ha definito un’agenda determinata, almeno in parte, dal governo del tempo oltre che dall’interesse pubblico?

Queste sono alcune delle domande con cui vogliamo sollecitare le contribuzioni per lo Special Focus, nel tentativo di indirizzare gli studiosi ad esplorare un territorio di analisi che consenta di generare, innanzitutto, una varietà di punti di vista innovativi sia sotto il profilo dello sviluppo delle teorie sia sotto il profilo dell’analisi dei fenomeni.

---

#### Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus – dovranno inviare il paper citando il codice (RIPM – Vol.3 – n.2 | Special Focus) secondo le norme redazionali, all’indirizzo email: [editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it).

La deadline per l’invio va dal **15 agosto al 15 settembre 2020**.

Il format del paper deve essere di 6.000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template allegato.

Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ, consultare la sezione: [www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/).

---

**Si preannuncia che il tema dello Special Focus prossimo,  
RIPM – Volume 4 – Numero 1,  
avrà come intestazione:  
La ricerca e il ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche.  
Politiche, assetti e strumenti per innovare.**

**La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo europeo e globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio pratico, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico.**

**L'ambizione è vedere impegnati giuristi, economisti, esperti di gestione aziendale, ingegneri, storici, sociologi, psicologi, antropologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la creazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.**

Rivista Italiana di

**Public**

**Management**

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE