

# I processi di assunzione del personale nella pubblica amministrazione: analisi strategica dei comportamenti burocratici

di Renato Ruffini, Marta Ingaggiati e Giovanni Barbato

*La natura burocratica della Pubblica Amministrazione (p.a.) comporta la gestione del paradosso tra due esigenze confliggenti: da un lato, la preservazione dello status quo e, dall'altro, la necessaria innovazione di fronte ad emergenti esigenze esterne. L'articolo intende analizzare quali strategie vengono adottate dai funzionari pubblici al fine di affrontare tale paradosso, spesso discusso come il paradosso tra burocratizzazione e deburocratizzazione, utilizzando il modello di analisi strategica teorizzato da Crozier e Friedberg. Questa prospettiva analitica pone al centro del focus empirico il comportamento e le relazioni tra burocrati, al fine di indagare come questi affrontino il funzionamento operativo delle burocrazie. Per rispondere alla domanda di ricerca, è stato utilizzato come caso di studio il processo di reclutamento e selezione del personale nelle p.a., intervistando i funzionari in diverse amministrazioni italiane, quali ministeri ed enti locali. Attraverso la metodologia qualitativa della grounded theory, sono stati pertanto identificati tre temi che catturano l'essenza del decision-making durante il reclutamento e la selezione del personale: (a) la gestione dell'imparzialità, (b) la gestione dell'innovazione e (c) la definizione del candidato ideale. Sulla base di queste tre tematiche sono state infine identificate quattro strategie che contribuiscono in modi diversi alla gestione del paradosso burocratico nel settore pubblico.*

**Parole chiave:** reclutamento, selezione, burocratizzazione, pubblica amministrazione, funzionari pubblici.

*The bureaucratic nature of Public Administration (p.a.) involves the management of the paradox between two conflicting needs: on the one hand, the preservation of the status quo and, on the other, the necessary innovation toward emerging external needs. The article aims to analyze the strategies adopted by public officials to address this paradox, often discussed as the paradox between bureaucratization and de-bureaucratization practices, using the strategic analysis model theorized by Crozier and Friedberg. This analytical perspective places the behavior and relationships between bureaucrats at the center of the empirical focus, to investigate how they deal with the operational functioning of bureaucracies. To answer the research question, the recruitment and selection of public employees processes were used as a case study, interviewing officials in various Italian administrations, such as ministries and municipalities. Through the qualitative methodology of grounded theory, three themes have been identified that capture the essence of decision-making during the recruitment and selection of personnel: (a) the management of impartiality, (b) the management of innovation, and (c) the definition of the ideal candidate. Based on these three themes, four strategies were finally identified, which contribute in different ways to the management of the bureaucratic paradox in the public sector.*

**Keywords:** recruitment, selection, bureaucratization, Public Administration, public officials

## 1. Introduzione

La difesa e il supporto degli interessi collettivi, risultanti da complessi processi di mediazione sociale, è da sempre uno degli scopi delle Pubbliche Amministrazioni (p.a.). Questi equilibri sociali sono in continuo cambiamento, e la pubblica amministrazione può faticare ad adeguarsi ad essi. Tuttavia, la difficoltà a trasformarsi della p.a. non dev'essere interpretata come la conseguenza di scelte individuali poco lungimiranti, bensì come una prerogativa accettata ed

intrinseca della sua natura di organizzazione burocratica.

L'idea originaria di burocrazia, intesa come modello organizzativo, prevede un miglioramento dell'efficienza dei processi routinari e, simultaneamente, la difesa di valori socialmente condivisi (du Gay, 2000; March & Olsen, 1995). La burocrazia può anche però essere fonte di costi derivanti dalla sua scarsa permeabilità verso dinamiche ambientali esogene. Ciò ha spesso generato profonde critiche: già Weber identificò il rischio che la burocrazia diventasse una "gabbia di ferro" entro cui isoggetti

diventavano succubi delle regole organizzative (Weber, 1946). Altri hanno sottolineato che l'eccessiva conformità alle regole potrebbe indurre gli individui ad un "*displacement of goals*" tra obiettivi individuali e scopi organizzativi (Merton, 1940; Selznick, 1948; Blau, 1955). Studi successivi affermano inoltre che la forma organizzativa burocratica potrebbe influenzare negativamente la motivazione dei lavoratori (Tichelar, 1997; Magone, 2011; Meyer, et al., 2014), generando disfunzionalità, in termini di efficienza, in contesti più dinamici (Rothstein & Downer, 2012). A tal proposito, il concetto di Crozier (1969) di "circolo vizioso burocratico" riassume bene le potenziali disfunzioni che possono derivare dal modello burocratico.

Al contrario, altri studiosi evidenziano i rischi di un'eccessiva prospettiva antiburocratica (Parker, 2002; Clegg, 2011; du Gay, 2000; Lopdrup-Hjort & du Gay, 2019; Willmott, 2011; Olsen, 2006). In particolare Armbrüster (2002), ha evidenziato come alcuni studiosi abbiano ignorato "la connotazione positiva che Weber attribuisce all'ethos burocratico, ovvero l'impegno per la parità di trattamento dei cittadini, la dissociazione dagli aspetti valoriali della vita umana e la condotta imparziale esente da status, background sociale, o considerazioni di partito" (2002, p. 89).

Pertanto, la p.a. è sempre chiamata a gestire il paradosso derivante dalla sua natura burocratica, che vede contrapposto la necessità di preservare il suo scopo originario, lo status quo – rappresentando e difendendo l'interesse pubblico – e innovarsi secondo nuove (e sempre emergenti) esigenze esterne. Appare di estrema rilevanza comprendere quali processi consentano di trovare un equilibrio tra questi obiettivi apparentemente paradossali. La letteratura ha discusso questo paradosso come il rapporto tra burocratizzazione e de-burocratizzazione (Courpasson, 2000; du Gay, 2000; Greenwood & Lawrence, 2005; Byrkjeflot & du Gay, 2012; Kornberger, et al., 2017). Al riguardo, le forme di semplificazione volte a ridurre la burocrazia (o de-burocratizzazione) guidate dalla narrativa del New Public Management (NPM) non sono state del tutto convincenti per la presenza di effetti indesiderati o negativi generati dall'introduzione di strumenti e valori più vicini al mondo privato (Diefenbach, 2009). Inoltre, questi processi sono stati spesso percepiti come retorici e ambigui, portando a nuovi giochi di potere e dualismi complessi tra funzionari pubblici e politici che possono anche creare disorientamento e conflitti etici interni (Tomo, 2019; Stokes & Clegg, 2002). Allo stesso modo, i tentativi di de-burocratizzazione basati su un mero intervento legislativo vengono spesso dichiarati inefficaci a causa di ulteriori circoli viziosi organizzativi (Crozier, 1969) o per il rischio di mere applicazioni cerimoniali. Ne consegue che il paradosso burocratico non può probabilmente essere risolto unicamente introducendo forme di de-burocratizzazione attraverso nuove normative. A questo proposito, i sociologi dell'organizzazione forniscono una prospettiva alternativa interessante per l'analisi della burocrazia che può essere fruttuosamente applicata alle pubbliche amministrazioni. Crozier (1969) afferma come le disfunzioni della burocrazia siano più legate al modo in cui questa viene interpretata ed applicata dai burocrati, piuttosto che al modello burocratico stesso. Crozier afferma che i burocrati non sono semplici individui passivi ma attori strategici, ovvero agenti sociali attivi che mirano a migliorare il proprio potere sulla base di una razionalità imperfetta. Le organizzazioni non sono pure "gabbie di ferro", bensì dovrebbero essere intese come l'insieme delle relazioni collettive tra attori strategici che

si comportano secondo regole predeterminate e fattori contingenti che non possono essere completamente controllati. Questa prospettiva analitica, formalizzata nel modello di analisi strategica di Crozier e Friedberg (1977), pone al centro del focus empirico il comportamento e le relazioni tra burocrati, al fine di indagare come questi affrontino il funzionamento operativo delle burocrazie. L'articolo intende analizzare quali strategie vengono adottate dai funzionari pubblici (ossia gli attori strategici), al fine di affrontare il paradosso burocratico che caratterizza intrinsecamente le organizzazioni burocratiche come le p.a.. Per rispondere alla domanda di ricerca, esamineremo qualitativamente le procedure di reclutamento e selezione dei funzionari pubblici nelle Amministrazioni Centrali e Locali italiane.

Due ragioni principali giustificano questa scelta. In primo luogo, i processi di reclutamento rappresentano un divario cruciale tra il comportamento burocratico e non burocratico. Da un lato, nella p.a., tali procedure seguono regole rigide e standardizzate a cui i funzionari pubblici devono attenersi per garantire l'imparzialità nella scelta del miglior candidato. D'altra parte, l'atto di reclutare e selezione nuovi funzionari, rappresenta di per sé un elemento chiave di dinamismo che potenzialmente incide sull'equilibrio tra conservazione dello status quo vs innovazione/cambiamento che è alla base del paradosso burocratico.

In secondo luogo, gli enti locali italiani sembrano essere un contesto empirico particolarmente fruttuoso in cui indagare il rapporto tra burocratizzazione e deburocratizzazione. Da un lato, la tradizione amministrativa italiana è stata spesso definita profondamente legalistica (Capano, 2003), perchè fortemente orientata alla conformità di norme e regolamenti standardizzati. Gli enti locali presentano maggiori spazi di autonomia, soprattutto nell'ambito delle procedure di reclutamento e selezione: i funzionari pubblici devono seguire norme generali e principi definiti a livello nazionale, ma potrebbero anche potenzialmente innovare le procedure in base alle loro esigenze e specificità. Questa particolare situazione potrebbe consentire l'introduzione di soluzioni e strategie organizzative/individuali innovative e creative che mirano a conciliare la natura burocratica della p.a. e la necessità

di innovarla sulla base di esigenze/bisogni sia organizzativi che ambientali (Ruffini, et al., 2021).

L'articolo è così strutturato: nella sezione successiva, verrà presentato il framework teorico di riferimento, richiamando il modello di analisi strategica sviluppata da Crozier e Friedberg e il concetto di fonti di potere. In questa sezione si illustra anche il modello della burocrazia relazionale, che sarà sviluppato ulteriormente nella sezione dedicata alla discussione e conclusione. In seguito, sarà presentata la letteratura più rilevante in tema di reclutamento e selezione nella PA. Nella quarta sezione, oltre ad illustrare brevemente il contesto italiano, verrà presentata la metodologia di analisi dei dati utilizzata in questo articolo, ovvero la grounded theory. La quinta sezione presenta i risultati emersi dall'analisi dei dati, che verranno poi discussi nell'ultima sezione.

## **2. Framework teorico**

L'articolo adotta il modello di analisi strategica sviluppato da Crozier e Friedberg (1977) per indagare i comportamenti reali e le relazioni tra i funzionari pubblici, che affiorano di fronte a nuove problematiche emergenti e che consentono di attivare cambiamenti micro-organizzativi, utilizzando il caso dei processi di selezione e reclutamento. Crozier e Friedberg (1977) evidenziano come le disfunzioni della burocrazia siano più legate al modo in cui questa viene interpretata e attuata pragmaticamente dai burocrati, piuttosto che al modello burocratico stesso: le burocrazie non devono essere viste come strutture razionali monolitiche, ma come sistemi dove – nonostante regole e sistemi di controllo standardizzati – gli individui hanno margini di manovra, rendendoli in grado di condizionare il funzionamento dell'organizzazione di appartenenza. Una prospettiva di analisi strategica sottolinea la dimensione irriducibile e imprevedibile delle azioni individuali e collettive, nonché la contingenza delle situazioni organizzative, considerando la razionalità limitata degli individui (Simon, 1958). Sulla base di questa prospettiva, all'interno di ogni organizzazione burocratica, l'azione dell'individuo e le relazioni tra gli attori sono concepite come giochi di potere strategici che si basano sia sul quadro normativo interno (es. legislazione, regole organizza-

tive e struttura) sia sugli interessi personali e credenze di ogni attore. Come sottolinea Brousselle (2004, p. 159), anche “l’uso che si fa delle regole fa parte dell’insieme delle strategie che i vari attori utilizzano per raggiungere i propri obiettivi”. Pertanto, Crozier e Friedberg (1977) discutono il concetto di “gioco” come strumento di azione organizzata, con enfasi sulla politica del potere. I giochi strategici di potere diventano in definitiva lo strumento analitico chiave per comprendere il funzionamento delle organizzazioni burocratiche come le PA.

I due autori individuano quattro fonti di poteri che vengono mobilitate dai burocrati nei giochi strategici: (I) il possesso di una competenza o specializzazione funzionale; (II) il controllo delle relazioni con l’ambiente; (III) il controllo della comunicazione delle informazioni e (IV) la conoscenza delle regole organizzative e operative. Queste fonti di potere possono essere utilizzate per essere protetti dall’autorità dei superiori e/o dalla pressione dei subordinati. Ad esempio, un’interpretazione rigida della normativa può portare all’isolamento o alla mancanza di comunicazione tra i diversi strati gerarchici. Allo stesso modo, strategie conservative basate sull’adozione di procedure meramente cerimoniali possono essere utilizzate per preservare lo status quo, qualora gli attori debbano affrontare dei cambiamenti. Tuttavia, i comportamenti burocratici non sono necessariamente e per definizione rivolti al solo interesse del burocrate e alla mera conservazione dello status quo, che è una disfunzione della burocratizzazione. Le fonti di potere possono infatti essere utilizzate per attivare percorsi innovativi che rispondano alle nuove esigenze ambientali emergenti, ovvero possono favorire processi di de-burocratizzazione, qualora una solida conoscenza delle regole operative sia supportata congiuntamente da un rapporto aperto, reciproco e solidale con il contesto istituzionale circostante.

### **3. La burocratizzazione del processo di reclutamento e selezione**

La selezione del miglior candidato è tutto fuorché un obiettivo ovvio, specialmente nella p.a., dove il reclutamento è spesso caratterizzato da elevata formalizzazione e standardizzazione delle procedure, lasciando uno spazio

d’azione strategica limitato per i selezionatori (Collins, 2008; Sievert, et al., 2020). In questo contesto organizzativo burocratico, l’identificazione del candidato più adatto per la posizione spesso passa in secondo piano, avendo come focus principale la compliance verso le norme. Da un lato, l’elevata formalizzazione, la standardizzazione e la trasparenza delle procedure hanno l’obiettivo di garantire l’imparzialità e la meritocrazia del processo ma, dall’altro lato, questi strumenti potrebbero ostacolare l’innovazione e una selezione maggiormente efficace (Kim, 2017; Linos & Riesch, 2020).

A tal proposito, Sundell (2014) analizza l’efficacia della burocratizzazione delle procedure di reclutamento. L’autore sostiene che la centralizzazione e la formalizzazione delle procedure di assunzione riducono il rischio di corruzione e clientelismo. Tuttavia, in contesti in cui questo rischio è limitato, una bassa discrezionalità durante il processo di selezione (ad esempio, nel caso di “concorsi standard”), “potrebbe avere un effetto negativo sulla meritocrazia nelle assunzioni, oltre a portare a un processo di reclutamento più lento e macchinoso” (Sundell, 2014, p. 454)

Altri studi, come Sievert et al. (2020), indagano l’effetto negativo dell’eccessiva burocratizzazione sull’intenzione di candidarsi a concorso pubblico, ed in particolare analizzano la struttura e lo stile dei bandi. Questi, di solito, hanno contenuti standardizzati utilizzati per specificare i diritti e i doveri dei candidati, sotto forma di requisiti che devono possedere per candidarsi a quel concorso. Tuttavia, il linguaggio giuridico, l’eccessiva lunghezza e la rigidità dei titoli necessari per candidarsi, si sono rivelati limitanti nella decisione di iscriversi ad un concorso. “Di conseguenza, le p.a. limitano involontariamente il pool di candidati da cui possono assumere e potenzialmente perdere candidati di alta qualità” (2020, p. 16).

Un’altra criticità connessa alla burocratizzazione dei concorsi nel settore pubblico è la vaghezza delle job description (Ashraf, 2017). Ciò emerge in particolare dalla tendenza dei funzionari pubblici a perseguire il mero rispetto di principi/indicazioni normative come obiettivo principale del processo di assunzione, piuttosto che adeguarli alle reali esigenze del proprio ente. La normativa non è vista come un quadro entro il quale sviluppare

soluzioni ad hoc, ma come un framework pre-confezionato da cui è meglio non allontanarsi per non incorrere in guai legali. Di conseguenza, agendo in piena conformità normativa, le job description risultando molto ampie e generali, permettendo ad un numero eccessivo di persone di candidarsi per un posto vacante. Inoltre, spesso accade che durante le prove selettive si presenti solamente una piccola parte dei candidati che ha fatto domanda di partecipazione; tale fenomeno è conosciuto come “drop-off” (Collins, 2008; Linos & Riesch, 2020).

La vaghezza della job description è anche una conseguenza dei processi di pianificazione delle risorse umane e di job analysis, spesso mal strutturati e poco lungimiranti (Brown, 2004; Ashraf, 2017). Questi strumenti si sono rivelati essenziali per l'efficacia delle assunzioni nel settore privato, dove l'individuazione della persona migliore per una posizione implica, necessariamente, una pianificazione delle risorse umane basata su un'analisi organizzativa dei punti deboli e dei punti di forza, evidenziando gli obiettivi a medio e lungo termine che si intendono raggiungere (Nabi, et al., 2014). A questo proposito, è importante sottolineare come la letteratura sul management pubblico abbia sempre più riconosciuto il potenziale dei framework analitici che provengono dalla letteratura sul reclutamento e la selezione nel settore privato (Assemburg, et al., 2018; Boselie, et al., 2019). In particolare, la teoria del person-environment fit (PE) riflette sui criteri che i selezionatori potrebbero seguire per selezionare il miglior candidato riflettendo in termini di “match” tra atteggiamenti/abilità/motivazioni di alcuni candidati e il lavoro (person-job fit) o le caratteristiche dell'organizzazione (person-organization fit) (Kristof-Brown, 2005). Durante il processo di reclutamento, dalla definizione del profilo professionale fino alla fase di selezione, le scelte dei selezionatori dovrebbero quindi essere guidate dalla ricerca di alcune corrispondenze tra le caratteristiche delle persone e i requisiti necessari o per svolgere quella specifica mansione o per lavorare nell'ambiente di lavoro. Kristof-Brown (2000) e altri autori (Sekiguchi & Huber, 2011) hanno dimostrato che i selezionatori possono identificare il tipo di “match” che stanno cercando e, di conseguenza, scegliere i candidati che meglio si adattano ad esso. Questo allineamento aumenta l'efficacia del

processo di reclutamento e, di conseguenza, il funzionamento dell'intera organizzazione in cui verrà introdotto il nuovo lavoratore (Leisink & Steijn, 2008; Christensen & Wright, 2011).

Infine, la letteratura sottolinea che i selezionatori spesso non hanno le competenze relative alla modalità con cui espletare tecnicamente il reclutamento e la selezione. Da un lato, ciò dipende dal predominio del background giuridico nella p.a. (Papapolychroniadis, et al., 2017); dall'altro lato, si dà per scontato che un dirigente possa svolgere efficacemente la procedura di selezione solo in ragione della sua posizione, prescindendo dalle conoscenze progressivamente emerse dalla psicologia e dai sistemi informativi su tecniche e competenze di reclutamento (Lavigna & Hays, 2004; Collins, 2008).

In conclusione, sebbene la natura burocratica delle assunzioni nella p.a. possa essere vista come una garanzia contro favoritismi e corruzione, essa genera ugualmente processi onerosi e negativi (es. atteggiamenti conservatori e uno sterile rispetto delle regole) che potrebbero in definitiva ostacolare un'identificazione efficace ed innovativa del candidato ottimale. È proprio in questo contesto paradossale che i funzionari pubblici devono agire strategicamente per finalizzare la procedura di assunzione e selezione, bilanciando sia esigenze di imparzialità/equità che esigenze di innovazione ed efficacia. Pertanto, i processi di reclutamento e selezione nella p.a. forniscono l'opportunità di esaminare quali strategie vengono adottate dai funzionari pubblici per affrontare il paradosso burocratico, obiettivo del presente articolo.

## 4. Metodologia

### 4.1. Il contesto italiano

L'articolo analizza il caso italiano, in cui il reclutamento e la selezione dei funzionari pubblici avvengono tramite concorso pubblico, così come stabilito dalla Costituzione. Le procedure di reclutamento sono basate su norme generali e formalizzate, come il d.P.R. n. 487/1994 e il d.lgs. n. 165/2001, che specificano i requisiti e le modalità dei concorsi. Il quadro giuridico di riferimento

(Capano, 2003) coniuga i principi generali, quali imparzialità, trasparenza, correttezza, adozione di metodi oggettivi per la valutazione dei requisiti professionali e attitudinali per le posizioni, e adeguata pubblicità delle procedure. Il mancato rispetto di tali leggi può comportare sentenze penali.

È importante sottolineare che per l'amministrazione centrale (ad esempio i ministeri) il d.P.R. n. 487/1994 costituisce una regolazione giuridica alla quale occorre essere completamente aderenti, mentre per gli enti locali costituisce una norma di principio e in quanto tale è delegificata ai regolamenti dei singoli enti. Nonostante la loro libertà formale, in realtà, i comuni spesso seguono le stesse procedure stabilite dal decreto citato. Per tale motivo, il focus dell'articolo si è dapprima concentrato sui comuni, al fine di analizzare come i funzionari degli enti si siano mossi all'interno dei loro margini di autonomia, cercando gli opportuni equilibri tra burocratizzazione e deburocratizzazione, analizzando successivamente le Amministrazioni centrali. In forza del principio di pubblicità, i posti vacanti inseriti nei bandi di concorso devono essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. I bandi includono requisiti generali (es. cittadinanza, fedina penale pulita, laurea o diploma universitario) e requisiti specifici necessari per svolgere un lavoro (es., per una determinata posizione, titolo universitario specifico), così come l'elenco delle materie richieste per gli esami e le scadenze per la domanda. I candidati sono tenuti a dimostrare la conoscenza e la preparazione necessarie per ricoprire la posizione attraverso due esami, uno scritto (solitamente un saggio o una prova di conoscenza tecnica) e uno orale (con domande attinenti alle materie oggetto del concorso, estratte a sorte da un cestino). Qualora il numero dei candidati sia elevato, può essere prevista una prova preselettiva, spesso composta da domande a risposta multipla.

In ogni fase i candidati sono valutati da una commissione, composta da esperti nelle materie oggetto del bando, scelti tra funzionari o dirigenti del settore pubblico, oppure consulenti o accademici esterni alla PA. A discrezione di ogni p.a., in Commissione può essere anche presente uno psicologo.

#### 4.2. Dati e metodi utilizzati

L'articolo adotta una metodologia qualitativa, utile per ottenere una comprensione più sfumata e completa di come i selezionatori nelle organizzazioni pubbliche affrontano strategicamente le tensioni tra burocratizzazione e deburocratizzazione.

Le informazioni sono state raccolte attraverso interviste semi-strutturate e attraverso la grounded theory (Glaser & Strauss, 2017). Questa metodologia qualitativa viene utilizzata principalmente "per costruire una teoria basata sui dati" (Corbin & Strauss, 2015, p. 3), e in particolare, per elaborare i dati, sulla base della teoria precedentemente menzionata, "estendendo e perfezionando le categorie e relazioni teoriche esistenti" (Locke, 2001, p. 103).

La grounded theory è solitamente strutturata attorno a fasi iterative e conseguenti di raccolta dei dati, che consentono di costruire induttivamente categorie concettuali in modo incrementale (Corbin e Strauss, 2015). Ne consegue che la raccolta dei dati ha seguito un approccio in due fasi, durante le quali le informazioni sono state raccolte attraverso 30 interviste semistrutturate. L'identificazione e la selezione degli intervistati ha seguito un approccio di campionamento teorico che consente agli "analisti di seguire la guida della ricerca e di dirigere la raccolta dei dati verso quelle aree che serviranno al meglio la teoria in via di sviluppo" (Corbin e Strauss, 2015, p. 177). Di conseguenza, gli intervistati sono stati selezionati in base alla loro esperienza diretta in diversi concorsi pubblici e differiscono per sesso ed età. Data la varietà di organizzazioni appartenenti alla p.a. italiana, questo articolo ha deliberatamente deciso di concentrarsi su due tipi di organizzazioni del settore pubblico, le amministrazioni centrali e locali, la cui differenza è rilevante in termini di oggetto di studio.

Durante la prima fase della raccolta dati, sono state condotte 16 interviste semistrutturate (6 donne e 10 uomini) con funzionari dei comuni, solitamente ingaggiati in procedure di reclutamento e selezione (alcuni di loro lavorano specificamente negli Uffici Risorse Umane, mentre altri sono stati coinvolti come commissari di concorso). Durante la seconda fase, un'ulteriore serie di 14 intervistati (9 femmine e 5 maschi) è stata quindi selezionata tra selezionatori operanti negli enti dell'amministrazione

centrale nazionale, come ministeri e agenzie nazionali. Questa fase ha consentito di verificare se le strategie manifestate dai selezionatori negli enti locali, caratterizzati da un certo grado di autonomia, fossero invece assenti o differenti nelle amministrazioni centrali, caratterizzate da un'autonomia significativamente inferiore.

Il protocollo di intervista semistruutturato è stato organizzato attorno a tre serie principali di domande. Il primo set chiedeva ai partecipanti di descrivere le loro organizzazioni in termini di caratteristiche dei loro uffici delle risorse umane e di come reclutano e selezionano il personale operativo. La seconda serie riguarda invece le principali problematiche che incombono sulle procedure. L'ultima serie di domande ha esplorato in modo specifico come affrontano i problemi emersi durante la seconda serie. Le interviste sono durate in media 1 ora, sono state registrate con il permesso dei partecipanti e quindi trascritte per essere codificate come descritto di seguito.

#### 4.3. Analisi dei dati

Abbiamo analizzato le interviste, cercando affermazioni relative alle strategie utilizzate da funzionari e dirigenti per affrontare le principali caratteristiche evidenziate dalla burocratizzazione del reclutamento e selezione. In totale sono state individuate 177 dichiarazioni, 111 di comuni e 66 di amministrazioni centrali. Le dichiarazioni contenevano le espressioni dei partecipanti in merito alle caratteristiche della loro organizzazione, alla natura dei problemi che hanno dovuto affrontare e al modo in cui risolvono i problemi che interessano le procedure di reclutamento e selezione.

Abbiamo organizzato queste affermazioni attorno a cluster semiotici (Feldman, 1995), seguendo l'approccio in tre fasi suggerito dalla grounded theory (Gioia, et al., 2013).

L'analisi è iniziata con l'identificazione concettuale (Corbin & Strauss, 2015; Locke, 2001) delle possibili strategie utilizzate da manager o funzionari durante i concorsi; questa fase è necessaria per identificare i concetti di "primo ordine", che emergono dal linguaggio degli intervistati. Individualmente, abbiamo letto le trascrizioni delle interviste, al fine di individuare affermazioni che

indicassero le strategie e le modalità operative utilizzate per affrontare la burocratizzazione del processo; abbiamo poi sviluppato una serie di codici provvisori di "primo ordine" relativi alla nostra domanda di ricerca. Poiché la grounded theory è un "metodo iterativo", una volta terminata l'analisi indipendente, abbiamo confrontato il nostro schema di codifica individuale, consolidando codici simili e dividendoci tra la trascrizione delle interviste e la letteratura, fino a raggiungere un accordo su ciascun codice.

Seguendo Strauss & Corbin (1990), abbiamo sviluppato diverse iterazioni di trascrizioni di interviste e confrontato i nostri codici, al fine di derivare l'elenco dei concetti del primo ordine in modo collaborativo, aumentando l'affidabilità del processo. Queste prospettive multiple sullo stesso codice sono servite a ridurre al minimo le distorsioni che avrebbero potuto influenzare l'analisi.

Una volta raggiunto un accordo sull'elenco dei concetti di primo ordine, generiamo categorie di secondo ordine, derivate dalla nostra interpretazione dei dati, attraverso l'elaborazione di concetti. Questa fase mira a integrare i codici di primo ordine in categorie di secondo ordine. Abbiamo identificato somiglianze e differenze tra i codici del primo ordine attraverso il metodo comparativo di Locke (2001) e quindi abbiamo formulato alcune categorie teoriche.

Durante la fase finale dell'analisi sono state aggregate le dimensioni generali. Queste sono risultate dal nostro tentativo di portare i dati a un livello più elevato di analisi concettuale: operativamente, aggregiamo le categorie di secondo ordine in temi, basandoci sulle loro somiglianze. Una volta individuati tutti i possibili temi teorici, la nostra analisi dei dati è stata completata.

## 5. Risultati

La sezione seguente contiene informazioni in relazione ai temi identificati durante l'analisi dei dati precedentemente descritta. I temi, che catturano l'essenza del processo di decision-making durante il processo di selezione del personale, includono (a) la gestione dell'imparzialità, (b) la gestione dell'innovazione e (c) la definizione del candidato ideale.

#### a) Gestione dell'imparzialità

Le norme e i regolamenti che disciplinano il processo di selezione del personale, enfatizzano la rilevanza dell'imparzialità: questa, non solo dev'essere presente in ogni fase della selezione, ma ne condiziona la legittimità e il consenso. Per tale motivo, i funzionari pubblici ne sono fortemente condizionati: a titolo esemplificativo, basti pensare che nei concorsi devono essere garantite una serie di tutele, quali il rispetto dell'anonimato dei candidati durante le prove, l'obbligo, da parte degli Enti, di pubblicare il bando nella Gazzetta Ufficiale, o l'obbligo di estrarre a sorte le domande poste durante la fase orale. Pertanto, al fine di soddisfare la legittimità esterna del processo, i funzionari tendono a perseguire una forte compliance con le norme nazionali e la giurisprudenza: *"l'obiettivo principale è non ricevere alcun ricorso, che potrebbe inficiare negativamente sulla reputazione del nostro ente. perciò, la soluzione è seguire pedissequamente la legislazione e la giurisprudenza nazionale"*.

Ne consegue che il rispetto del principio di imparzialità prevale sulle altre dimensioni dell'azione amministrativa (come efficienza, efficacia e innovazione), pervenendo ad un'iper-regolazione e rigidità del processo: *"al fine di essere quanto più trasparenti possibile, la cosa migliore da fare è regolare e definire ex-ante ogni passaggio della procedura di reclutamento, in modo da essere aderenti alla normativa"; "è molto difficile sviluppare un processo selettivo diverso da quello previsto dalla normativa, perché immediatamente pensi alle conseguenze dell'anti-corruzione"*.

Il rischio connesso è che il rispetto dell'imparzialità, da principio che dovrebbe guidare l'azione amministrativa, diventi uno scopo necessario e sufficiente, trascurando l'efficacia del processo: *"l'idea che nella selezione debba prevalere l'imparzialità, come se poi da sola funzionasse, è sbagliata. Non elimina la questione di individuare il candidato che si allinea maggiormente ai bisogni dell'organizzazione"*.

Inoltre, gli intervistati sottolineano che la costante necessità di dimostrare la trasparenza e l'imparzialità del processo creano una sorta di "burocrazia dimostrativa", il cui unico obiettivo è quello di controllare le azioni dei funzionari pubblici, frustrando il processo di selezione:

*"Il vero problema sta nella diffidenza nei confronti dei funzionari pubblici. Fin quando il funzionario o il dirigente pubblico che si occupa della selezione verrà ricostruito come persona che dev'essere controllata altrimenti assume suo cugino, non ci sarà verso di fare bene le selezioni"*.

Come i funzionari gestiscano strategicamente l'imparzialità emerge durante la scelta della commissioni (solo membri interni, solo esterni o misti). Queste scelte sono estremamente importanti perchè la commissione gestisce il processo con un certo grado di autonomia (ad esempio, stabilendo il tipo di test e i relativi contenuti) dopo essere stata nominata. Al riguardo, le interviste evidenziano come le scelte dei funzionari pubblici mostrino chiaramente uno sforzo per bilanciare l'imparzialità e un'adeguata conoscenza delle reali esigenze dell'ente che assume. La nomina di una commissione interna dovrebbe aumentare l'efficacia del concorso, poiché i selezionatori sono in grado di comprendere quale competenza professionale sia maggiormente necessaria nello specifico contesto organizzativo: *"i commissari interni sono più complianti rispetto ai fabbisogni organizzativi dell'ente, portando in subordina una sincera attenzione all'imparzialità"*. Al contempo, questa strategia potrebbe entrare in conflitto con l'imparzialità del processo di reclutamento, come è emerso come segue: *"Come commissario interno ho sempre guardato più agli interessi dell'amministrazione che al generico principio di imparzialità. Non parlo di usare indiscriminatamente il mio libero arbitrio ma di quella possibilità che mi fa preferire qualcuno che ritengo cruciale per l'amministrazione in quel preciso momento"*.

Al contrario, nominando una commissione esterna, i funzionari pubblici pensano di accrescere significativamente la legittimità esterna della procedura selettiva, anche a scapito della sua efficacia nel lungo periodo: *"Tendiamo a preferire i commissari esterni perché l'obiettivo primario è quello di non ricevere ricorsi. Se ciò accade, il rischio è che tutto si blocchi per mesi e non possiamo permettercelo"*. È interessante notare che un compromesso che è stato adottato sempre più da più p.a. è l'adozione di commissioni miste, composte da commissari interni ed esterni. *"La commissione mista è preferibile perché contribuisce a garantire maggiore percezione di terzietà e trasparenza, così"*



come il corretto collegamento tra le competenze necessarie alle esigenze dell'Ente e quelle riscontrate nei candidati. Assicura maggior successo del processo selettivo per la contaminazione tra commissari con competenze ed esperienze differenti”

#### b) Gestione dell'innovazione

È interessante notare che la gestione dell'innovazione si esprime principalmente come una questione di “gestione del rischio”: eventuali modifiche della procedura, magari non completamente conformi alla normativa, potrebbero aumentare il rischio di futuri ricorsi, fungendo da deterrente per innovare: *“Facciamo le procedure in questo modo perché almeno non avremo ricorsi (...) Il successo di una concorso viene misurato anche dal numero di ricorsi ricevuti, per questo motivo ci pensiamo due volte prima di cambiare qualcosa”*.

Tuttavia, benché l'elevata rispondenza alla normativa nazionale garantisca la legittimità delle procedure, ciò non implica necessariamente l'individuazione del miglior candidato, proprio come emerge da questo esempio: *“In base alla normativa, dobbiamo estrarre a sorte le domande del colloquio orale come garanzia dell'imparzialità. Però, se vogliamo davvero capire se un candidato è idoneo per una posizione, possiamo provare ad andare oltre alla domanda estratta, per esaminare anche le sue attitudini e competenze trasversali. Dobbiamo stare attenti, perché gli orali sono aperti al pubblico, quindi si ha paura che magari quelli che assistono pensino sia facilitazione”*.

Pertanto, spesso vengono individuate soluzioni ad hoc, valide “caso per caso”, che possono essere sviluppate all'interno del quadro normativo definito a livello nazionale. Un esempio lampante è quando la definizione del bando viene sviluppata congiuntamente con gli avvocati amministrativisti al fine di temperare le esigenze organizzative con i requisiti normativi: *“Ogniqualvolta ho inserito le innovazioni, le ho sempre verificate preventivamente con l'avvocatura. Siamo partiti sempre essendo pronti per un futuro ricorso: quando costruisco il bando penso a ogni cavillo su cui ci si potrebbe attaccare”*.

Le innovazioni più rilevanti riguardano solitamente le modalità e i contenuti delle prove di selezione. Al riguardo, alcuni intervistati hanno evidenziato come l'innova-

zione possa essere promossa aprendosi a mezzi e tecniche tipiche del settore privato, non scerviti dalle difficoltà a far sì che questi cambiamenti si inseriscano nel quadro normativo del settore pubblico. Un esempio riguarda l'introduzione della valutazione delle competenze trasversali nelle prove selettive o, più informalmente, “testare” la capacità di problem solving durante il colloquio: *“Siamo consapevoli dell'importanza di valutare anche gli atteggiamenti dei candidati e non solo le loro conoscenze. Eppure, questa è una questione scivolosa, perché riteniamo complicato oggettivizzare i criteri di valutazione”*.

Tuttavia, come precedentemente sottolineato, il principale deterrente all'innovazione è rappresentato dalla percezione dei funzionari pubblici stessi: se il processo non è rigidamente definito *ex-ante*, basandosi sulle regole vigenti, conseguentemente, si pensi che manchi di oggettività. Questo problema deriva dal fatto che durante il concorso *“tutto deve essere tracciato, illustrato e gestito come se fosse un'aula di tribunale”*.

L'innovazione è spesso ostacolata anche dalla mancanza di competenze tecniche in materia di reclutamento e selezione all'interno delle p.a., e in particolare all'interno degli uffici delle risorse umane. Se si sostiene che il successo dei processi di assunzione sia rappresentato dall'assenza di ricorsi, non sorprende che le principali competenze valutate durante la selezione siano quelle giuridiche (conoscenza della normativa nazionale e locale) e procedurali (conoscenza delle routine tipicamente utilizzate durante le procedure di assunzione, es. come strutturare il verbale, come gestire i candidati, che tipo di informazioni fornire alla commissione, ecc.): *“è vero che i nostri test sono eccessivamente generici e non riescono a selezionare in modo efficace candidati ma migliorare le prove richiede conoscenze e competenze specifiche. Noi, all'interno del nostro ufficio, non le abbiamo: siamo preparatissimi sulla normativa, ma meno sulle tecniche di reclutamento e selezione”*.

Anche in questo caso, una delle strategie adottate è guardare a ciò che l'ambiente circostante può offrire per introdurre nuove competenze che supportino processi interni innovativi. Ad esempio, in alcune amministrazioni, *“nelle commissioni abbiamo nominato anche psicologi del lavoro, in modo da guidare e supportare il lavoro dei commissari interni, per dare loro del metodo”*. In altri casi, i consulenti

esterni delle agenzie delle risorse umane (tendenzialmente del settore privato) sono coinvolti nello sviluppo di test selettivi volti a valutare anche le attitudini del candidato. Tuttavia, questi tentativi non sono sempre efficaci a causa dell'insufficiente conoscenza delle peculiarità del mondo pubblico e di un limitato interesse ad apprenderle: *“abbiamo riscontrato difficoltà nel trovare professionisti che si assumessero il rischio di ricorso, ma soprattutto professionisti che conoscessero l'ente pubblico o, per lo meno, che dimostrassero una mentalità aperta ad avvicinarsi alle peculiarità della Pubblica Amministrazione”*.

L'introduzione di competenze esogene sembra quindi rappresentare solo una soluzione parziale e ad hoc alle reali carenze interne delle amministrazioni qui analizzate.

### c) La definizione del candidato ideale

Anche la definizione e l'identificazione del miglior candidato per il posto risulta influenzata dalla burocratizzazione della procedura di assunzione. Ciò è particolarmente evidente in relazione al processo di pianificazione delle risorse umane e alla definizione del profilo professionale. Il necessario rispetto di alcuni vincoli normativi, che in definitiva allungano i tempi dell'intero processo concorsuale, portano i funzionari pubblici ad affrettare la pianificazione delle risorse umane seguendo una mera logica di sostituzione, privilegiando la quantità rispetto alla qualità: *“L'analisi dei fabbisogni è strutturata in modo superficiale, in un'ottica di rimpiazzo, ovvero fuori 10 – ne servono 10”*.

Di conseguenza, la pianificazione delle risorse umane solitamente non si basa su una mappatura *ex ante* delle competenze necessarie nel medio e lungo termine, ma sulla mera sostituzione del numero di persone che stanno lasciando l'organizzazione. Pertanto, un processo che dovrebbe essere sviluppato su misura, in base alle esigenze organizzative, si trasforma in una procedura routinaria, con l'obiettivo di arrivare alla fase di assunzione nel più breve tempo possibile. Questa situazione è stata persino aggravata dalle leggi sulla spending-review durante gli anni della crisi economica e finanziaria, che ha bloccato l'assunzione dei funzionari pubblici: *“Da un lato, il blocco delle assunzioni ha reso molto urgente l'assunzione di nuovi lavoratori. Dall'altro, ha profondamente atrofizzato*

*la capacità di selezionare il personale”*. L'effetto distorsivo che ne deriva è quindi la mancanza di una pianificazione lungimirante delle risorse umane, che risente così di un'eccessiva estemporaneità. Alcuni intervistati riconoscono come questo processo dovrebbe concentrarsi sulle debolezze dell'amministrazione o sull'identificazione di competenze specifiche che saranno necessarie nel medio e lungo termine. In alcuni casi, ciò è stato proficuamente svolto *“facendo una serie di colloqui con tutti i dirigenti di ciascuna direzione, per capire di quale tipo di profili professionali hanno maggiormente bisogno e di quali competenze professionali necessiteranno nei prossimi anni”*.

La logica dell'urgenza e della mera sostituzione del personale porta ad una scarsa definizione dei profili professionali, dovuta alla mancanza di una preliminare chiarezza riguardo i tipi di competenze professionali maggiormente necessari. I profili professionali sono solitamente altamente standardizzati e generali (tendenzialmente, si tratta della mera trasposizione di quelli individuati nei contratti collettivi nazionali) e, in molti casi, non viene nemmeno specificato il lavoro futuro: *“Se non è chiaro di chi hai bisogno anche la conseguente job description e la fase selettiva sarà principalmente guidata da casualità. Se hai bisogno di un buon tecnico, pronto per lavorare subito dopo l'assunzione, è diverso dal reclutare qualcuno che formerai nei prossimi mesi. Tuttavia, se non conosciamo il percorso di assegnazione del lavoro, come potremmo sviluppare un profilo professionale più specifico ed efficace?”*.

Un effetto distorsivo generato da profili professionali troppo generici è l'eccessivo numero di candidati che si candidano per la posizione lavorativa, che aggravano negativamente i costi logistici e finanziari dell'organizzazione del concorso. Ad esempio, dal punto di vista logistico, l'amministrazione deve affittare ampi spazi (es. palazzetti) e il tempo procedurale sarà inevitabilmente differito. Per far fronte a queste sfide, alcune amministrazioni tendono a nominare solo commissari interni (che sono più facilmente gestibili) o a espletare prove preselettive, volte a scremare i candidati. Tali tentativi, inoltre, sono solitamente vanificati anche dal rischio di un elevato tasso di abbandono dei candidati: *“c'è uno scarto tra chi fa la domanda e chi poi si presenta o alla preselettiva o alla prova scritta; si presenta il 42% degli iscritti alle*

*selezioni, risultano idonei in graduatoria circa il 21% dei partecipanti. Se ti aspetti migliaia di candidati, puoi fare principalmente solo test standardizzati a domande chiuse, con correzione vincolata”.*

L'eccessiva standardizzazione del profilo professionale e una debole connessione della pianificazione delle risorse umane con le esigenze dell'amministrazione, influenzano anche i criteri che guidano i commissari, che sembrano volti a ricercare candidati che soddisfino l'esigenza di flessibilità piuttosto che specifiche competenze o conoscenze: *“Nella maggior parte dei concorsi, si cercano candidati che non conoscono nello specifico nulla in particolare, ma devono essere pronti a fare tutto ciò che servirà in futuro”; “noi ricerchiamo la genericità della conoscenza”.* In altre parole, il candidato ideale sembra essere una persona che presenti una conoscenza generale del diritto amministrativo, essenziale per chi opera nella p.a., consentendogli di essere adattabile e di colmare le lacune di una pianificazione inadeguata delle risorse umane. Infatti, spesso accade che l'unico elemento che viene definito nel bando, e che sarà oggetto delle prove selettive, sia proprio il possesso di tale conoscenza giuridica mentre altre competenze (es. attitudini specifiche e soft skill) sono raramente specificate: *“Dato che non so esattamente nemmeno quale lavoro farà il candidato, preferisco assumere qualcuno che presenti delle conoscenze molto generiche di diritto amministrativo e che sia disponibile a fare qualsiasi cosa”.*

## **6. Discussione e conclusione**

Il reclutamento e la selezione dei funzionari pubblici devono garantire la trasparenza e l'imparzialità di tutte le scelte. Ciò viene attuato spesso attraverso una logica burocratica che stabilisce regole e controlli dettagliati che i funzionari pubblici devono seguire, ma aprendo anche al rischio di un mero adempimento formale e del potenziale emergere di costi significativi e tempi estesi. Contestualmente, l'assunzione dovrebbe mirare all'individuazione del candidato più competente ed idoneo in relazione alle esigenze organizzative; ciò potrebbe richiedere un approccio più flessibile, che potrebbe ipoteticamente rendere la procedura di selezione meno trasparente e più vulnerabile ai favoritismi. Questo compromesso tra

esigenze di burocratizzazione e de-burocratizzazione può essere recuperato in diverse pratiche delle p.a. (Byrkjeflot & du Gay, 2012; Greenwood & Lawrence, 2005). Comprendere quali strategie sono impiegate dai funzionari pubblici per affrontare questo dilemma, utilizzando il caso delle procedure di reclutamento e selezione, è stato l'obiettivo principale di questo articolo e il principale contributo alla letteratura.

Al riguardo, la presente analisi ha confermato la rilevanza teorica della prospettiva dell'analisi strategica avanzata da Crozier e Friedberg (1977), e in particolare l'esistenza di giochi strategici, ma evidenzia anche come questi giochi non siano solo perseguiti per l'interesse del burocrate ma anche per quello dell'organizzazione. Da un lato, i funzionari pubblici si sono dimostrati effettivamente preoccupati di fronte alle sfide poste da un'eccessiva burocratizzazione; hanno cercato di innovare alcuni elementi del concorso (es. introduzione della valutazione delle competenze trasversali) ma sempre nel rispetto del principio di imparzialità (es. discutendo questa innovazione con gli avvocati amministrativi). Questo approccio esprime la volontà dei funzionari intervistati di perseguire 'strategie funzionali', ovvero strategie utili all'efficace funzionamento della p.a. e che possono essere raggiunte de-burocratizzando alcuni passaggi delle procedure routinarie di assunzione attraverso lo sviluppo di soluzioni ad hoc. D'altra parte, alcune amministrazioni (soprattutto i piccoli comuni) hanno adottato delle 'strategie strumentali', ovvero azioni che non hanno modificato sostanzialmente lo status quo della procedura di assunzione ma l'hanno resa più tempestiva ed efficace (es. solo commissari interni, valorizzazione del colloquio orale, accelerazione dei tempi procedurali per velocizzare le assunzioni) grazie a forti relazioni con attori sia interni che esterni e ad una limitata dimensione organizzativa.

Tuttavia, gli sforzi per innovare e migliorare la procedura selettiva sono raramente supportati dalla cultura e dal contesto organizzativo; inoltre, sono per lo più episodici e non strutturati in un percorso di cambiamento. Le interviste evidenziano un divario significativo tra gli obiettivi perseguiti e i risultati effettivamente ottenuti che sembra dipendere più da variabili contestuali che dalla volontà individuale. Ad esempio, l'attenzione all'imparzialità e alla

trasparenza impone ai funzionari pubblici di operare con un'estrema attenzione agli aspetti formali della procedura concorsuale per ridurre il rischio di ricorsi. Ciò rafforza intrinsecamente una bassa propensione all'innovazione che porta i funzionari a introdurre modifiche basate su altre logiche normative (es. approfondimenti nel bando). In altre parole, l'introduzione dell'innovazione è ancora favorita attraverso una logica burocratica, portando all'emergere di "strategie paradossali".

L'analisi indica che la ragione principale di questo divario potrebbe dipendere dal fatto che i funzionari pubblici non hanno, o non sono in grado di attivare, quelle che Crozier e Friedberg (1977) chiamano le "fonti del potere individuale" (il possesso di una capacità o specializzazione funzionale; il controllo delle relazioni con l'ambiente; il controllo della comunicazione delle informazioni; la conoscenza delle regole organizzative e operative). Nei processi di reclutamento qui analizzati, tutte queste fonti sono significativamente ridotte dalla pervasività della normativa, dall'elevata specificità del processo e dall'elevato controllo sociale sui selezionatori pubblici. La natura episodica delle assunzioni nel settore pubblico e l'importanza attribuita alle conoscenze prevalentemente giuridiche non incentivano i funzionari pubblici ad acquisire competenze specifiche sulle tecniche di reclutamento e selezione. Il controllo del rapporto con l'ambiente circostante è invece più nelle mani sia dei candidati che del soggetto preposto al controllo delle assunzioni (tribunali amministrativi). Ad esempio, il debole investimento nelle fasi iniziali del processo di reclutamento e selezione (sviluppo dell'analisi e del profilo professionale), spesso si traduce in profili professionali troppo generici. La vaghezza dei profili professionali fa sì che il controllo della qualità e della quantità dei candidati, che ha un profondo impatto anche sulla qualità dell'intera procedura di selezione (ad esempio in termini di tipo di prove che si possono svolgere), sia più una conseguenza della motivazione dei candidati a presentare domanda di partecipazione al concorso, piuttosto che ad un percorso maggiormente pianificato dall'amministrazione. Inoltre, i profili professionali eccessivamente generici aumentano il rischio che i candidati non abbiano le motivazioni adeguate a candidarsi a tale concorso, determinando un elevato tasso d'abbandono

nelle fasi della procedura di assunzione, come illustrato nella sezione dei risultati.

Inoltre, l'insufficiente comunicazione tra l'amministrazione e la commissione, influenzata dal rispetto dell'imparzialità, attraverso il timore di ricorsi, fa sì che la responsabilità e l'informazione sul processo di selezione ricada quasi esclusivamente all'interno della stessa commissione. Anche le conoscenze delle regole organizzative e operative, per quanto possano restare in mano ai funzionari, sono spesso delegate a specialisti del personale (che normalmente hanno solo la funzione di segretari di commissione). Questo perché l'attività di reclutamento è in molte situazioni meramente episodica e non continuativa (effetto blocco delle assunzioni), non favorendo l'investimento in formazione tecnica.

Pertanto, una normativa invasiva, la mancanza di competenze in termini di tecniche di assunzione e un elevato controllo sociale esterno, pongono il concorso in gran parte al di fuori del controllo dei funzionari pubblici e rendono l'assunzione sostanzialmente casuale e più orientata al mantenimento dello status quo.

In questo contesto, il presente articolo sostiene che un'effettiva de-burocratizzazione comporterebbe certamente una regolamentazione meno rigida, che riconosca autonomi spazi di potere ai burocrati pubblici. Tuttavia, il divario aperto da una regolamentazione meno rigida potrebbe essere contemporaneamente colmato dalla creazione di strutture e pratiche organizzative formali che assicurino che i burocrati pubblici esercitino il loro potere e la loro autonomia in modo condiviso dai vari attori istituzionali interni ed esterni all'amministrazione.

Nonostante in termini meramente esplorativi, l'analisi empirica di questo lavoro ha evidenziato come i soggetti che hanno avuto più successo nel migliorare e innovare la procedura selettiva nonostante il limitato margine di manovra, siano proprio quelli che sono riusciti ad attivare e supportare alcune delle pratiche proprie di un modello di burocrazia relazionale (Gittell, 2006). Quest'ultimo teorizza la necessità di introdurre pratiche formali di relazioni reciproche tra i principali stakeholder organizzativi, in particolare utenti, lavoratori e dirigenti, anche utilizzando logiche di co-design e co-produzione. Infatti, il modello relazionale si sviluppa anche all'interno dell'or-

ganizzazione, creando esigenze sempre maggiori di integrazione, la cui attivazione non si limita agli strumenti manageriali, ma si sviluppa in modo significativo a livello di relazioni interpersonali all'interno dell'organizzazione. In particolare, l'approccio relazionale si basa su tre aspetti di reciproca interrelazione:

1. leadership relazionale, riguardante lo sviluppo di relazioni tra dirigente e funzionari;
2. coordinamento relazionale, riguardante le relazioni tra lavoratori;
3. coproduzione relazionale, riguardante le connessioni tra lavoratori e utenti/clienti.

Gittell (2006) ha teorizzato che le relazioni tra obiettivi e conoscenza condivisa e rispetto reciproco tendono a supportare una comunicazione frequente, tempestiva, accurata e volta alla risoluzione dei problemi, rafforzando ulteriormente le relazioni di obiettivi, conoscenza e rispetto. Queste dinamiche positive aumentano non l'attenzione dei partecipanti gli uni agli altri, ma anche alla situazione organizzativa nel complesso, aumentando anche l'accountability.

Per quanto riguarda il presente caso di studio si è visto, per esempio, che alcune amministrazioni hanno disegnato le proprie procedure di assunzione coinvolgendo esperti esterni, come psicologi del lavoro, sia nello sviluppo di test innovativi (es. la valutazione delle competenze trasversali) che attraverso la predisposizione di profili professionali

più personalizzati. In alcuni grandi comuni, la pianificazione delle risorse umane è stata il risultato di un'indagine strutturata che mirava a mappare i divari di competenze professionali esistenti rivolgendosi direttamente ai responsabili delle divisioni amministrative. In altri casi sono stati coinvolti gli avvocati dell'ente, al fine di ottenere un parere preliminare sulla legittimità giuridica di alcune novità che avrebbero potuto essere introdotte.

Al di là del caso specifico del reclutamento e della selezione, le pratiche di sviluppo proprie di un modello di burocrazia relazionale possono rappresentare un modo per creare percorsi innovativi di de-burocratizzazione, soprattutto in considerazione dei crescenti interessi e della diffusione di pratiche di co-progettazione e co-produzione in diversi settori della sfera pubblica, sia da parte dei responsabili politici che dei professionisti. Sarebbe quindi importante agire in due modi: da un lato, è fondamentale che la regolamentazione offra gli spazi di autonomia necessari ai burocrati pubblici. D'altra parte, sarebbe altrettanto rilevante incentivare lo sviluppo di pratiche relazionali tra stakeholder organizzativi sia interni che esterni, e conferire a tali pratiche un valore giuridico oltre a quello meramente organizzativo. Studi futuri potrebbero quindi indagare quali fattori contribuiscono maggiormente allo sviluppo di tali pratiche e cosa consente loro di persistere nel tempo.

## Bibliografia

- ARMBRÜSTER T. (2002), *On anti-modernism and managerial pseudo-liberalism*, in Review of: Paul du Gay (2000) *In Praise of Bureaucracy-Weber, Ethics*, London: Sage, *Ephemera: critical dialogue on organization*, 2(1), pp. 88-93.
- ASHRAF, J. (2017), *Examining the public sector recruitment and selection, in relation to job analysis in Pakistan*, in *Cogent Social Sciences*, 3(1).
- ASSEMBURG J., HOMBERG F., VOGEL R. (2018), *Recruitment messaging, environmental fit and public service motivation. Experimental evidence on intentions to apply for public sector jobs*, in *International Journal of Public Sector Management*, 31(6), pp. 689-709.
- BLAU P. M. (1955), *The dynamics of bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government agencies*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- BOSELIE P., VAN HARTEN J., VELD M. (2019), *A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further...* in *Public Manager Review*, 23(4), pp. 483-500.

- BROUSSELLE A. (2004), *What Counts is not Falling... but Landing: Strategic Analysis: An Adapted Model for Implementation Evaluation* in *Evaluation*, 10(2), pp. 155-173.
- BROWN K. (2004), *Human resource management in the public sector*, in *Public Management Review*, 6(3), pp. 303-309.
- BYRKJEFLOT H., DU GAY P. (2012), *Bureaucracy: An Idea Whose Time has Come (Again)?*, in T. DIEFENBACH, R. TODNEM, eds. *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organizations*, s.l.:Emerald Group Publishing, *Research in the Sociology of Organizations*, pp. 85-109.
- CAPANO G. (2003), *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s* in *Public Administration*, 81(4), pp. 781-801.
- CAPANO G. (2003), *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s* in *Public Administration*, 81(4), pp. 781-801.
- CHRISTENSEN R. K., WRIGHT B. E. (2011), *The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), pp. 723-743.
- CLEGG S. (2011), *Under reconstruction: Modern bureaucracies*, in S. CLEGG, M. HARRIS, H. HÖPFL, eds. *Managing modernity: Beyond bureaucracy?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 202-229.
- COLLINS B. K. (2008), *What's the Problem in Public Sector Workforce Recruitment? A Multi-Sector Comparative Analysis of Managerial Perceptions*, in *Intl Journal of Public Administration*, 31(14), pp. 1592-1608.
- CORBIN J., STRAUSS, A. (2015), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, London: SAGE publications.
- COURPASSON D. (2000), *Managerial strategies of domination. Power in soft bureaucracies*, in *Organization studies*, 21(1), pp. 141-161.
- CROZIER M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Milano: Etas Kompass.
- CROZIER M., FRIEDBERG, E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris: Editions du Seuil.
- CUNLIFFE A. L., ERIKSEN, M. (2011), *Relational leadership. Human Relations*, 64(11), pp. 1425-1449.
- DIEFENBACH T. (2009), *New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'*, in *Public Administration*, 87(4), pp. 892-909.
- DU GAY, P. (2000), *In praise of bureaucracy*, London: Sage.
- FELDMAN M. S. (1995), *Strategies for Interpreting Qualitative Data*, CA: Sage.
- GIOIA D. A., CORLEY K. G., HAMILTON, A. (2013), *Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology*, in *Organizational Research Methods*, 16(1), pp. 15-31.
- GITTELL J.H. (2006), *Relational coordination: Coordinating work through relationships of shared goals, shared knowledge and mutual respect*, in O. KYRIAKIDOU, M. OZBILGIN, eds. *Relational perspectives in organizational studies: A research companion*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- GITTELL J. H., DOUGLASS A. (2012), *Relational bureaucracy: Structuring reciprocal relationships into roles* in *Academy of Management Review*, 37(4), pp. 709-733.
- GLASER B. G., STRAUSS, A. L. (2017), *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: Routledge.
- GREENAN N. ET AL. (2019), *Do Competitive Examinations Promote Diversity in Civil Service?*, in *Public Administration Review*, 79(3), pp. 370-382.
- GREENWOOD R., LAWRENCE T. B. (2005), *The Iron Cage in the Information Age: The Legacy and Relevance of Max Weber for Organization Studies. Editorial*, in *Organization Studies*, 26(4), pp. 493-499.
- KAPLAN R. S., NORTON D. P. (2004), *Measuring the strategic readiness of intangible assets*, in *Harvard Business Review*, Volume 82, pp. 52-64.

- KIM P. S. (2017), *The development of modern public administration in East Asia* in *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), pp. 225-240.
- KORNBERGER M., MEYER, R. E., BRANDTNER C., HÖLLERER M. A. (2017), *When bureaucracy meets the crowd: Studying "open government" in the Vienna City Administration*, in *Organization Studies*, 38(2), pp. 179-200.
- KRISTOF-BROWN A. (2000), *Perceived applicant fit: Distinguishing between recruiters' perceptions of personal-job and person-organization fit*, in *Personnel Psychology*, 53(4), pp. 643-671.
- KRISTOF-BROWN A. L., GUAY R. P. (2011), *Person-environment fit*, in *APA handbook of industrial and organizational psychology, Vol 3: Maintaining, expanding, and contracting the organization..* s.l.:s.n., pp. 3-50.
- KRISTOF-BROWN A. Z. R. & J. E. (2005), *Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit*, in *Personnel Psychology*, 58(2), pp. 281-320.
- LAUVER K. J., KRISTOF-BROWN A. (2001), *Distinguishing between employee's perceptions of person-job and person-organization fit*, in *Journal of Vocational Behavior*, Volume 59, pp. 454-470.
- LAVIGNA R., HAYS S. (2004), *Recruitment and Selection of Public Workers: AN International Compendium of Modern Trends and Practices*, in *Public Personnel Management*, 33(3), pp. 237-253.
- LEISINK P., STEIJN B. (2008), *Recruitment, attraction, and selection*, in *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. s.l.:Oxford University Press, pp. 118-135.
- LINOS E., RIESCH N. (2020), *Thick Red Tape and the Thin Blue Line: A Field Study on Reducing Administrative Burden in Police Recruitment*, in *Public Administration Review*, 80(1), pp. 92-103.
- LOCKE K. (2001), *Grounded Theory in Management Research*, in London: SAGE Publications.
- LOPDRUP-HJORT T., DU GAY P. (2019), *Speaking truth to power? Anti-bureaucratic romanticism from critical organizational theorizing to the White House*, in *Organization*, 27(3), pp. 441-453.
- MAGONE J. M. (2011), *The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism*, in *Public Administration*, 89(3), pp. 756-782.
- MARCH J. G., OLSEN J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- MCGOWAN R. A., NG E. S. (2016), *Employment equity in Canada: Making sense of employee discourses of misunderstanding, resistance, and support*, in *Canadian Public Administration*, 59(2), pp. 310-329.
- MERTON, R. K. (1940), *Bureaucratic structure and personality*, in *Social Forces*, 18(4), pp. 560-568.
- MEYER R. E., EGGER-PEITLER I., HÖLLERER M. A., HAMMERSCHMID G. (2014), *Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation*, in *Public Administration*, Volume 92, pp. 861-885.
- MEYER-SÄHLING J.-H., MIKKELSEN K. S. (2016), *Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries*, in *Public Administration*, 94(4), pp. 1105-1123.
- MOCETTI S., ORLANDO T. (2019), *Corruption, workforce selection and mismatch in the public sector*, in *European Journal of Political Economy*, Volume 60.
- NABI G. ET AL. (2014), *Effective Recruitment and Selection Procedures: an Analytical Study Based on Public Sector Universities of Pakistan*, in *Public Policy and Administration Research*, 4(10), pp. 12-20.
- OKEKE-UZODIKE O. E., SUBBAN M. (2015), *Public sector recruitment policies: efficiency, effectiveness and consequences* in *Problems and Perspectives in Management*, 13(1), pp. 26-34.
- OLSEN J. P. (2006), *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), pp. 1-24.
- PAPAPOLYCHRONIADIS I., ROSSIDIS I., ASPRIDIS G. (2017), *Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe: Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector*, in *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 6(1), pp. 21-30.

- PARKER M. (2002), *Against management*, Cambridge: Polity Press.
- RITZ A., WALDNER C., (2011) *Competing for Future Leaders: A Study of Attractiveness of Public Sector Organizations to Potential Job Applicants*, in *Review of Public Personnel Administration*, 31(3), pp. 291-316.
- ROTHSTEIN H., DOWNER J. (2012), "Renewing defra": *Exploring the emergence of risk-based policymaking in UK central government*, in *Public Administration*, 90(3), pp. 781-799.
- RUFFINI R., INGAGGIATI M., BARBATO G. (2021), *De-burocratizzare la Pubblica Amministrazione: problematiche e strategie per i concorsi degli enti locali*, in *Sviluppo & Organizzazione*, Issue 300, pp. 30-42.
- SEKIGUCHI T., HUBER V. L. (2011), *The use of person-organization fit and person-job fit information in making selection decisions*, in *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Volume 116, pp. 203-216.
- SELZNICK P. (1948), *Foundations of the theory of organizations*, in *American Sociological Review*, 13(1), pp. 25-35.
- SIEVERT M., VOGEL D., FEENEY M. K. (2020), *Formalization and Administrative Burden as Obstacles to Employee Recruitment: Consequences for the Public Sector*, in *Review of Public Personnel Administration*, pp. 1-28.
- SIMON H. A. (1958), *Il comportamento amministrativo*, in s.l.: Il Mulino.
- STOKES J., CLEGG S. (2002), *Once Upon a Time in the Bureaucracy: Power and Public Sector Management*, in *Organization*, 9(2), pp. 225-247.
- STRAUSS A., CORBIN J. (1990), *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- SUNDELL A. (2014), *Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries*, in *Public Administration*, 92(2), pp. 440-457.
- TICHELAR M. (1997), *Professional bureaucracy as a barrier to management learning in the public services: A personal reflection*, in *Local Government Studies*, 23(2), pp. 14-25.
- TOMO A. (2019) *Bureaucracy, post-bureaucracy, or anarchy? Evidence from the Italian Public Administration*, in *International Journal of Public Administration*, 42(6), pp. 482-496.
- WEBER M. (1946), *Essays in sociology*, Berkeley, California: University of California Press.
- WILLMOTT H. (2011) *Back to the future: What does studying bureaucracy tell us?*, in S. CLEGG, M. HARRIS, H. HÖPFL, eds. *Managing modernity: Beyond bureaucracy?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-293.