Burocrazia vs. post-burocrazia: gestire il paradosso nella pubblica amministrazione italiana

Marta Ingaggiati[*]

Nel corso della storia della Pubblica Amministrazione (PA), i modelli burocratici e post-burocratici hanno spesso convissuto, alternandosi in relazioni instabili di predominanza. La presenza simultanea di elementi appartenenti a entrambi i modelli ha dato origine, nel tempo, a un paradosso tra burocrazia e post-burocrazia. Sebbene negli studi sulla PA vi sia un crescente interesse per la prospettiva paradossale, il suo sviluppo nel tempo e nel contesto italiano rimane ancora poco approfondito. Per colmare questa lacuna, il presente articolo analizza come la PA abbia gestito il paradosso tra burocrazia e post-burocrazia negli ultimi trent'anni, adottando una prospettiva storica incentrata sul corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Il contributo teorico di questo studio consiste nell'evidenziare le variazioni nel tempo della rilevanza dei due poli del paradosso. Inoltre, si osserva come tale rilevanza differisca tra diversi ambiti organizzativi, influenzando le strategie adottate per affrontare il paradosso stesso. Infine, l'articolo propone implicazioni pratiche per un ampio spettro di professionisti, tra cui manager, policymaker e formatori.

Parole chiave: paradosso; pubblica amministrazione; burocrazia; post-burocrazia

Throughout the history of Public Administration (PA), bureaucratic and post-bureaucratic models coexisted, alternating in unstable relationships of dominance. The simultaneous presence of both models has gradually given

[*] Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria"
Via Festa del Perdono, 7
20122 Milano
marta.ingaggiati@unimi.it

rise to a paradox between bureaucracy and post-bureaucracy. Although there is growing interest in the paradox perspective within PA studies, its development over time—particularly in the Italian context—remains underexplored. To address this gap, this article examines how the PA has managed the paradox between bureaucracy and post-bureaucracy over the past 30 years, adopting a historical perspective focused on the competitive hiring process of the National School of Administration. The theoretical contribution of this study lies in highlighting the temporal shifts in the relevance of the two poles of the paradox. Furthermore, it observes how such relevance varies across different organizational domains, shaping the strategies adopted to deal with the paradox. Finally, the article offers practical implications for a broad range of practitioners, including managers, policymakers, and educators.

Keywords: paradox; public administration; bureaucracy; post-bureaucracy

1. Introduzione

Tradizionalmente, la pubblica amministrazione (PA) è stata organizzata secondo principi burocratici fondati su razionalità, imparzialità ed equità (Weber, 1958). Tuttavia, già Weber ne evidenziava alcune criticità, sottolineando come l'eccessiva formalizzazione e rigidità potessero compromettere l'efficacia amministrativa, generando veri e propri 'circoli viziosi' di inefficienza (Masuch, 1985). In questa prospettiva, Merton (1957) introdusse il concetto di disfunzione burocratica, descrivendo la "*ritualizzazione*" delle regole, per cui il rispetto formale delle procedure finisce per prevalere sugli obiettivi sostanziali dell'organizzazione, ostacolandone l'efficienza. Analogamente, Crozier (1964) osservò come la rigidità normativa limitasse l'autonomia decisionale, mentre Gouldner (1954) analizzò il "circolo vizioso delle norme", in cui l'aderenza scrupolosa alle regole, pur garantendo ordine e prevedibilità, può demotivare i lavoratori (March & Simon, 1993).

A partire dagli anni '90, per rispondere a queste criticità, la PA ha subìto profonde trasformazioni, introducendo elementi post-burocratici attraverso diversi approcci, tra cui il New Public Management (NPM), la New Public Governance (NPG) o il Neo-Weberian State (NWS). Tuttavia, il modello burocratico non è stato abbandonato, ma si è verificato un fenomeno di *layering* (Ongaro et al., 2023), in cui elementi burocratici e post-burocratici

si sono sovrapposti. Questa stratificazione ha generato dinamiche instabili, in cui i due modelli si alternano tra predominanza e marginalizzazione (Nielsen & Andersen, 2024; Torfing *et al*., 2020). In alcuni casi uno dei due modelli può prevalere, relegando l'altro in secondo piano; in altri, i due modelli si contendono l'influenza sull'organizzazione (Hyndman *et al*., 2014).

Questa sovrapposizione ha dato origine a tensioni di natura *paradossale* (Hood & Peters, 2004; Norman & Gregory, 2003), ovvero «contraddizioni persistenti tra elementi interdipendenti» (Schad *et al*., 2016, p. 10). Diversi studi hanno analizzato i paradossi del settore pubblico dal punto di vista operativo o di governance (Adeoye & Ran, 2023; Qi & Ran, 2023), ma è rimasta in gran parte inesplorata l'analisi di tali paradossi da (i) una prospettiva storica e (ii) in relazione al contesto italiano.

Questo articolo si propone di colmare tale lacuna. La PA italiana, infatti, è stata plasmata da 30 anni di riforme che hanno stratificato elementi burocratici e post-burocratici, rendendola un caso di studio emblematico per comprendere come sia stato gestito il paradosso tra burocrazia e post-burocrazia. L'analisi si concentrata su una prospettiva storica del corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), esaminando le modalità di selezione e formazione del personale come espressione delle tensioni tra i due modelli, in relazione ai valori dominanti nei diversi periodi storici.

L'articolo contribuisce alla letteratura esplorando come l'evoluzione di approcci contraddittori abbia modellato il paradosso tra burocrazia e post-burocrazia. Inoltre, analizza come queste tensioni siano state gestite in modi diversi all'interno della stessa organizzazione, in funzione dei contesti storici e organizzativi.

2. Teorizzare la burocrazia e post-burocrazia come un paradosso

Storicamente, la PA è stata organizzata secondo principi burocratici, caratterizzati da una struttura gerarchica rigida e dalla standardizzazione dei compiti (Monteiro & Adler, 2022). Sebbene questo modello si fondi su valori come meritocrazia, neutralità e universalismo, nel tempo ha generato meccanismi auto-rinforzati di inefficienza (Masuch 1985), definiti "circoli viziosi"(Gouldener, 1954; Crozier, 1964).

In risposta alle crescenti critiche e alle nuove esigenze politico-economiche, molti governi hanno intrapreso riforme volte a superare le rigidità burocratiche, adottando approcci alternativi. Tra questi, il NPM si è

imposto in numerosi paesi, introducendo strumenti tipici del settore privato per migliorare l'efficienza e l'efficacia della PA (Hood, 1991). Ad esempio, il NPM ha promosso la competizione/emulazione tra le PPAA sulla base di standard di costo e di qualità del servizio, oltre ad enfatizzare strumenti gestionali, cultura e stile manageriale in uso nelle imprese private (Di Mascio & Natalini, 2024). Tuttavia, paradossalmente, ha finito per accentuare alcune problematiche della burocrazia, come l'eccessiva centralizzazione e la proliferazione di procedure complesse (Diefenbach, 2009). Ad esempio, l'attenzione alla pianificazione e alla misurazione delle performance ha spesso comportato un sovraccarico di piani e indicatori, aggravando il carico di lavoro (George *et al*., 2021).

Di conseguenza, sono emerse alternative "post-NPM" (Christensen & Lægreid, 2022), tra cui la New Public Governance (NPG), il Neo-Weberian State (NWS) o la Digital-Era Governance (DEG) (Bryson *et al*., 2014). La NPG ha favorito l'integrazione tra Stato e società civile, promuovendo reti di collaborazione e riducendo il ricorso a strumenti direttivi e alla competizione tra enti pubblici (Osborne, 2006). Il NWS invece ha cercato di modernizzare il modello weberiano senza però abbandonarlo, combinando continuità burocratica con Maggiore efficienza e reattività ai bisogni dei cittadini (Byrkjeflot *et al*., 2017). Infine, la DEG ha posto al centro le tecnologie digitali, promuovendo cambiamenti significativi come la transizione da sistemi cartacei a registri elettronici e lo sviluppo di un'amministrazione più agile e flessibile (Dunleavy *et al*., 2006).

Sebbene queste evoluzioni siano spesso presentate come un cambiamento lineare e progressivo, in realtà il passaggio dai modelli burocratici a quelli post-burocratici si è rivelato molto più complesso. I diversi approcci tendono infatti a coesistere, generando un fenomeno di *layering* (Nielsen & Andersen, 2024), in cui elementi innovativi si sovrappongono senza sostituire completamente le strutture tradizionali (Martin, 2010; Pollitt, 2016). Questa coesistenza crea dinamiche instabili, con modelli burocratici e post-burocratici che si alternano nel plasmare le decisioni individuali e organizzative (Torfing et al., 2020). In molti contesti, infatti, la burocrazia continua a esercitare un'influenza dominante, nonostante l'introduzione di elementi post-burocratici (Monteiro & Adler 2022).

3. La paradox theory

I paradossi - «contraddizioni persistenti tra elementi interdipendenti» (Schad *et al*., 2016, p. 10) - sono particolarmente frequenti nelle organizzazioni complesse come le PA (Backhaus *et al*., 2022; Lewis, 2000). La compresenza di elementi burocratici e post-burocratici ha progressivamente generato tensioni paradossali (Jun & Rivera, 1997; Norman & Gregory, 2003), che possono restare latenti fino a quando condizioni quali pluralità (e.g., esigenze e obiettivi conflittuali), scarsità (e.g., limitazioni delle risorse) o cambiamento (e.g., introduzione di valori aziendalistici) lo rendono evidente. In queste condizioni, il paradosso stimola risposte (o *coping strategies*) che possono essere ricondotte a tre approcci principali: *either-or*, che privilegia un modello a scapito dell'altro; *both-and* che cerca di bilanciare i due poli; e *more-than*, che mira a superare le contraddizioni attraverso soluzioni flessibili e creative (Lewis, 2000). Tuttavia, le dinamiche di forza e competizione tra i due poli possono limitare le *coping strategies* disponibili per conciliare logiche divergenti.

Le riforme implementate negli anni determinano la rilevanza attribuita a ciascun polo. A seconda della priorità data a ciascun modello, l'equilibrio può manifestarsi in forme stabili e simmetriche o instabili e asimmetriche, (Hargrave & Van de Ven, 2017). Quando una riforma attribuisce una rilevanza simmetrica a burocrazia e post-burocrazia, si genera un equilibrio che consente di adottare strategie costruttive, attraverso approcci *both-and* e *more-than*. Al contrario, quando la rilevanza è attribuita in modo asimmetrico, con la prevalenza di uno dei due poli (e.g., predominanza del modello burocratico), le organizzazioni tendono ad adottare strategie più conservative, riconducibili ad approcci *either-or*.

In sintesi, l'analisi della PA attraverso la paradox theory consente di superare una visione dicotomica tra burocrazia e post-burocrazia, evidenziando come la loro interazione –mediata dalle dinamiche di rilevanza– influenzi le *coping strategies* adottate, oscillando tra tentativi di equilibrio o la marginalizzazione di uno dei poli. Alla luce di questo quadro teorico, il presente studio si propone di rispondere alla seguente domanda: *come è stato gestito il paradosso tra burocrazia e post-burocrazia nella PA italiana?*

Per rispondere a questa domanda, è stato analizzato il caso del corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), un contesto emblematico dove selezione e formazione del personale dirigenziale pubblico si intrecciano. Come si vedrà, tale caso consente di comprendere le

interazioni tra valori burocratici e post-burocratici nel contesto delle riforme italiane.

4. Metodologia

4.1. Il corso-concorso

Il corso-concorso si presta particolarmente a rispondere alla domanda di ricerca per due ragioni principali.

Innanzitutto, introdotto nel 1995 durante una fase di riforme della PA, ha mantenuto una struttura organizzativa stabile per dieci edizioni, focalizzata sulla selezione e formazione dei candidati. Il processo inizia con una selezione articolata in un test preselettivo, due o tre prove scritte e un colloquio. I candidati idonei accedono a un programma di formazione suddiviso in due fasi: formazione generale e formazione specialistica. La prima comprende corsi tecnici, tavole rotonde e workshop, mentre la seconda prevede un tirocinio. Durante la fase generale, i partecipanti sono sottoposti a valutazioni continue, che determinano l'accesso alla fase specialistica. Il percorso si conclude con un esame finale, il cui superamento garantisce l'assunzione nella PA.

Questa struttura rende il corso-concorso un caso di studio ideale per analizzare l'evoluzione delle pratiche di selezione e formazione nel tempo. La ricca documentazione disponibile per ciascuna edizione consente di adottare una prospettiva storica e di osservare l'impatto dei cambiamenti istituzionali e organizzativi sulle pratiche adottate.

In secondo luogo, il corso-concorso esemplifica la necessità di bilanciare prospettive diverse, richiamando più in generale ciò che avviene in ogni PA. A livello generale, infatti, per comprendere appieno il settore pubblico è necessaria l'integrazione di diverse prospettive: giuridica, economica, scienze politiche, sociologica e persino ingegneristica (Farrell *et al*., 2022). In questo articolo, il corso-concorso è stato studiato in quanto rappresenta un esempio concreto delle tensioni tra diverse prospettive, qui esemplificate dal polo burocratico e post-burocratico. Da un lato, il modello burocratico, ispirato alla tradizione weberiana, privilegia competenze tecniche e

giuridiche specialistiche, criteri di selezione e formazione standardizzati e un approccio basato sulla conoscenza accademica e procedurale (Weber, 1958). Dall'altro, il modello post-burocratico enfatizza competenze relazionali, collaborative e di networking per i dirigenti pubblici.

La compresenza di questi approcci rende il corso-concorso un terreno privilegiato per analizzare come la PA italiana abbia cercato di bilanciare logiche divergenti nel processo di selezione e formazione del personale.

4.2. Raccolta ed analisi dei dati

La raccolta e l'analisi dei dati sono state condotte secondo un approccio storico (Kipping & Üsdiken, 2014). Il dataset, che copre il periodo 1995-2022, comprende oltre 3200 pagine di documenti ufficiali, tra cui bandi di concorso, prove preselettive e scritte, programmi formativi, linee guida del corso-concorso, regolamenti interni e report annuali della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). Questi materiali sono stati analizzati qualitativamente per identificare i criteri di valutazione, i contenuti e i metodi dei corsi, gli strumenti formativi utilizzati ed il profilo dei docenti ed esperti. L'analisi documentale è stata integrata con lo studio delle principali riforme nazionali che, dagli anni '90 in avanti, hanno influenzato le modalità di assunzione del personale pubblico.

In linea con l'approccio storico descritto da Kipping et al. (2014), la validità della documentazione è stata verificata attraverso un processo di triangolazione con alter fonti, al fine di ridurre potenziali bias e aumentare la solidità dei risultati (Wadhwani *et al*., 2018). A tal fine, sono state condotte 12 interviste semi-strutturate con attori chiave della SNA coinvolti nella gestione e nelle attività di reclutamento. Realizzate tra aprile e novembre 2023, con una durata media di 80 minuti ciascuna, le interviste hanno fornito preziose informazioni sulle dinamiche interne ed esterne che hanno influenzato l'evoluzione del corso-concorso. In accordo con le best practices degli studi organizzativi che utilizzato l'approccio storico (Kipping *et al*., 2014), le interviste sono state utilizzate per sviluppare una narrazione contestuale a supporto dell'interpretazione dei risultati.

L'analisi dei dati ha seguito un approccio abduttivo, articolato in quattro fasi iterative che hanno combinato dati empirici e costrutti teorici per individuare le relazioni tra eventi storici e trasformazioni organizzative.

Questo processo ha consentito di comprendere le strategie utilizzate per gestire il paradosso burocrazia-post-burocrazia, evidenziando come le tensioni tra i due modelli siano state affrontate e integrate nel tempo.

Step 1: ricostruzione storica degli eventi. È stata elaborata una cronologia di dieci pagine che sintetizza i principali eventi relativi alla SNA e alle edizioni del corso-concorso, integrando contesti sociali (crisi economiche, inflazione e pandemia) e sviluppi organizzativi nella PA. Sono state analizzate le riforme legislative che hanno ridefinito il rapporto di lavoro pubblico, classificando gli elementi in 'burocratico' o 'post-burocratico' in base ai principi adottati:

- le riforme burocratiche mirano a limitare l'autonomia degli attori adottando logiche non discrezionali, come test focalizzati su procedure giuridiche per garantire la conformità normativa (Christensen, 2024);
- le riforme post-burocratiche promuovono l'autonomia e la discrezionalità, incentivando modalità flessibili e collaborative per il raggiungimento degli obiettivi, come il networking e i partenariati.

Step 2: analisi preliminare del corso-concorso. Ogni edizione del corso-concorso è stata analizzata attraverso documenti chiave per identificare: tipologie di valutazione (es. prove scritte, colloqui, test preselettivi); composizione delle commissioni di valutazione; contenuti e metodi formativi; background professionale e accademico di docenti ed esperti. Ogni dimensione è stata interpretata rispetto al modello di riferimento, evidenziando la prevalenza di caratteristiche burocratiche o post-burocratiche.

Step 3: soluzioni organizzative per gestire il paradosso burocrazia vs. post-burocrazia. Applicando una prospettiva paradossale, le risposte adottate sono state classificate in tre approcci principali: *either-or*, dove viene privilegiato un polo (burocratico o post-burocratico) a scapito dell'altro; *both-and*, che cerca di bilanciare simultaneamente i due modelli; *more-than*, che supera le contraddizioni attraverso una reinterpretazione innovativa delle relazioni tra i due modelli (Putnam *et al*., 2016). Ad esempio, nella prima edizione è stata adottato un approccio *either-or*, con una predominanza di soluzioni burocratiche nella selezione e una marginalizzazione delle logiche post-burocratiche. Nell'ultima edizione, invece, la formazione ha seguito un approccio *more-than*, fondendo i due modelli in una relazione innovativa.

Step 4: Temporal bracketing. Le osservazioni sono state organizzate cronologicamente per identificare schemi ricorrenti di caratteristiche burocratiche e post-burocratiche nella selezione e formazione. Le edizioni del corso-concorso sono state raggruppate in tre periodi distinti, definiti da

caratteristiche omogenee e di punti di svolta. Ad esempio, le prime quattro edizioni presentavano una prevalenza di caratteristiche burocratiche sia nella selezione sia nella formazione. Il secondo periodo ha visto l'introduzione di pratiche post-burocratiche, soprattutto nella fase formativa, rappresentando una riconciliazione parziale tra i due modelli.

5. Risultati

5.1. La stratificazione dei modelli burocratici e post-burocratici nelle riforme degli anni 90 in poi

Storicamente, la PA italiana si è caratterizzata per un modello burocratico basato sulla formalizzazione, sulla centralità delle competenze giuridiche e su una limitata professionalizzazione del personale (Kickert, 2007). Questo sistema si fondava su criteri universali e regolamentazioni centralizzate, attuati attraverso leggi e atti amministrativi. Tuttavia, la crisi economica e politica del 1992 segnò l'inizio di un ciclo di riforme permanenti finalizzate alla modernizzazione della PA, trasformando radicalmente il modello tradizionale (Natalini & Stolfi, 2012). Il cambiamento politico di quegli anni pose fine a una lunga fase di stagnazione e di riforme sporadiche, portando ad un intervento strutturale sulla PA. In risposta al crescente malcontento pubblico, i policymakers avviarono riforme per riequilibrare il rapporto tra modelli burocratici e post-burocratici, facendo ampio uso dei principi del NPM per ridurre il peso dell'ordinamento burocratico tradizionale (Ongaro, 2009). Questo processo fu sostenuto da una forte retorica riformista e dall'azione di governi tecnici, i quali, avvalendosi delle dottrine del NPM, proposero soluzioni innovative (Mele & Ongaro, 2014).

Le Riforme Bassanini (1992-2001) rappresentarono l'apice di questa fase di trasformazione, consolidando l'influenza del NPM nella PA italiana. Approvate con un ampio consenso bipartisan e frequenti consultazioni con i sindacati (Di Mascio et al., 2013), queste riforme introdussero innovazioni quali la semplificazione delle procedure amministrative, la misurazione della performance e la riforma del pubblico impiego. In particolare, i Decreti Legislativi 29/1993 e 80/1998 "managerializzarono" i rapporti di lavoro pubblico, introducendo la privatizzazione e la contrattualizzazione, allineando la gestione del personale alle regole del settore privato. Contestualmente, fu istituito il corso-concorso della SNA, concepito per

selezionare e formare manager pubblici, aprendo la PA a profili con background non esclusivamente giuridici (Ongaro *et al*., 2023).

Questa fase di riforme si concluse nel 2001 con il Decreto Legislativo 165/2001, che stabilì l'assegnazione degli incarichi dirigenziali tramite concorsi pubblici banditi dalle singole amministrazioni o attraverso il corso-concorso. Tuttavia, tra il 2002 e il 2006, tuttavia, l'attenzione alle riforme diminuì: i ministri della PA si concentrarono più sul mantenimento del consenso politico tra le diverse categorie del pubblico impiego che sull'implementazione di ulteriori trasformazioni (Natalini & Stolfi, 2012).

La crisi economica globale del 2008 riaccese il dibattito sulla riduzione della spesa pubblica, spingendo il governo Berlusconi a varare misure ispirate al NPM. La Riforma Brunetta (D.Lgs. 150/2009) ne rappresentò l'espressione più avanzata, enfatizzando la valutazione delle performance, le politiche antiassenteismo e l'introduzione di incentivi economici legati ai risultati individuali. Tuttavia, pur conservando un orientamento manageriale, la riforma reintrodusse elementi di controllo centralizzato e un approccio top-down, escludendo il confronto con le associazioni sindacali. Inoltre, i vincoli finanziari imposti dalla crisi portarono al blocco delle assunzioni e degli stipendi nella PA, che perdurarono fino al 2018.

Con il governo di centro-sinistra, la Riforma Madia (L. 124/2015) cercò di rafforzare il modello post-burocratico senza eliminare completamente i valori burocratici. Tra le principali innovazioni vi fu l'introduzione di un sistema di nomina dei dirigenti tramite concorsi competitivi supervisionati da commissioni indipendenti. Tuttavia, la riforma fu in parte invalidata dalla Corte costituzionale, limitandone l'efficacia.

Tra il 2018 e il 2021, i governi populisti si concentrarono su misure semplici e immediate, come il contrasto alla corruzione e all'assenteismo, abbandonando molte delle logiche ispirate al NPM. Nel 2021, il governo tecnico di Mario Draghi, attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato dal programma NextGenerationEU, rilanciò il tema della modernizzazione della PA. Oltre ad enfatizzare temi come la semplificazione amministrativa e la riduzione della burocrazia, il PNRR considerava l'accesso al lavoro pubblico come un fattore centrale per rimuovere gli ostacoli alla ripresa economica (Barbato et al., 2022), sottolineando la necessità di migliorare le competenze tecniche, manageriali e digitali dei dipendenti pubblici. Al contempo, la SNA introdusse le "Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica", ponendo un forte accento sulle competenze trasversali, come il problem-solving e la gestione dei processi.

In sintesi, nonostante un'intensa retorica riformista e numerosi interventi legislativi, il passaggio da un modello burocratico a uno post-burocratico non

si è mai pienamente concretizzato. Piuttosto, i due modelli si sono progressivamente stratificati (Ongaro *et al*., 2023): il post-burocratico ha guadagnato progressivamente terreno, ma senza sostituire completamente le logiche burocratiche preesistenti. Questa sovrapposizione ha generato un sistema ibrido, in cui principi e pratiche di entrambi i modelli coesistono e interagiscono in modo complesso e dinamico, influenzando l'organizzazione della PA italiana.

5.2. La selezione nel corso-concorso: evoluzione delle soluzioni organizzative per gestire il paradosso

La prima edizione del corso-concorso, avviata nel 1995, rappresentò un'iniziativa innovativa per superare le tradizionali modalità di assunzione nella PA italiana, introducendo elementi post-burocratici nel reclutamento dei dirigenti pubblici. Tuttavia, il cambiamento si sviluppò più lentamente del previsto e il processo di selezione rimase fortemente ancorato a un modello burocratico. Le competenze giuridiche furono prioritizzate, con un focus su discipline come diritto costituzionale, amministrativo e del lavoro, mentre altre capacità furono marginalizzate.

Le prove selettive riflettevano questa impostazione. La preselezione si concentrava sulle conoscenze giuridiche ed economiche, dedicando poca attenzione a capacità generali, logiche o analitiche. Le prove scritte includevano due elaborati: uno su temi giuridici e uno su argomenti sociopolitici. Anche il colloquio enfatizzava principalmente materie giuridiche (diritto amministrativo, del lavoro, penale), affiancate da economia, storia e sociologia. La composizione delle commissioni di valutazione rafforzava ulteriormente l'approccio giuridico-centrico, essendo dominata da magistrati e avvocati (Capano, 2003).

Con la quarta edizione (2005) emersero i primi segnali di cambiamento. Furono introdotti nuovi ambiti di valutazione, come "pianificazione e programmazione", "contabilità" e "controllo", suggerendo un crescente interesse per il management pubblico. Le prove scritte furono ampliate: oltre agli elaborati su diritto ed economia/public management, venne aggiunta una terza prova in lingua straniera. Tuttavia, la preselezione continuò a privilegiare discipline tradizionali come diritto, economia, scienze politiche,

storia contemporanea, escludendo la valutazione di capacità logiche o analitiche. Un'ulteriore novità fu introdotta nella quinta edizione (2011), con l'inserimento di una prova pratica sugli strumenti informatici durante il colloquio orale.

Un passo significativo avvenne con la sesta edizione del 2012, che introdusse due cambiamenti rilevanti: da un lato, il public management fu escluso dalle materie di valutazione, riducendo così l'apertura verso modelli post-burocratici. Dall'altro l'altro, la verifica delle capacità logiche fu reintrodotta nella preselezione, affiancata alle conoscenze giuridiche ed economiche. Nonostante questa parziale apertura, l'approccio complessivo rimase prevalentemente burocratico, con un focus sulla verifica di conoscenze tecniche e legali più che su competenze manageriali.

L'effettiva integrazione di elementi post-burocratici si manifestò solo con la settima (2018) e l'ottava (2020) edizione, che segnarono un cambio di paradigma. Le materie di valutazione furono ampliate per includere public management e l'analisi delle politiche pubbliche, accanto a diritto ed economia. La preselezione introdusse domande sul ragionamento logico e su queste discipline. Le prove scritte si basarono su casi studio, valutando non solo le conoscenze disciplinari, ma anche la capacità di analisi critica e l'applicazione di strumenti metodologici a problemi concreti. Il colloquio iniziò a includere una valutazione delle competenze organizzative e manageriali applicabili a contesti specifici, oltre alla verifica delle conoscenze disciplinari. Queste innovazioni segnalavano una combinazione di caratteristiche burocratiche (ad esempio, il focus su diritto ed economia) e post-burocratiche (come l'enfasi su competenze manageriali e analitiche).

L'edizione del 2022 consolidò ulteriormente il modello post-burocratico, allineandosi alle "Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica" adottate dalla SNA. La preselezione valutò abilità situazionali e di ragionamento (verbale, astratto, numerico), accanto a conoscenze su innovazione digitale e altre tematiche contemporanee. La prima prova scritta adottò un approccio multidisciplinare, includendo diritto, economia, public management e analisi delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di valutare la capacità dei candidati di diagnosticare problemi della PA e proporre soluzioni motivate. La seconda prova, di tipo "*in-tray*", simulò situazioni lavorative, enfatizzando le competenze manageriali. Anche il colloquio si allineò alle nuove linee guida, combinando la valutazione di competenze tecniche e trasversali.

5.3. La formazione nel corso-concorso: evoluzione delle soluzioni organizzative per gestire il paradosso burocrazia vs. post-burocrazia

Nelle prime quattro edizioni del corso-concorso, la formazione rifletteva un'impronta fortemente burocratica, con un'enfasi su conoscenze normative e tecniche. Ad esempio, nella quarta edizione (2005), i programmi formativi erano strutturati in insegnamenti frontali focalizzati su discipline codificate come economia, storia e management, con un'attenzione preponderante agli aspetti giuridici. Argomenti quali regolamenti, contratti e tecniche normative occupavano un ruolo centrale, mentre i corsi dedicati allo sviluppo di competenze manageriali, come comunicazione o decision-making, erano limitati sia nel numero sia nelle ore previste. Il corso di "public management", pur presente nel programma, era orientato prevalentemente alla trasmissione di normative sulla pianificazione e sul controllo piuttosto che allo sviluppo di capacità manageriali. Anche il profilo dei docenti rifletteva questa impostazione: la maggioranza era composta da giuristi (ad esempio magistrati e avvocati) o economisti, con una presenza marginale di esperti in discipline interdisciplinari come scienze cognitive o politiche. Tentativi sporadici di integrare elementi post-burocratici, attraverso moduli su comunicazione e processi decisionali, risultarono sufficienti a modificare l'impostazione burocratica dominante.

Un punto di svolta si verificò con la quinta edizione del 2011, che introdusse alcune innovazioni in linea con le trasformazioni promosse dalla Riforma Brunetta del 2009. L'obiettivo era quello di dotare i futuri dirigenti pubblici di strumenti operativi in grado di tradurre norme e principi in azioni concrete e misurabili dai cittadini. Il programma formativo fu organizzato per dare maggior rilievo ai ruoli funzionali e operativi dei manager pubblici. Sebbene le discipline tradizionali come i metodi quantitativi e il diritto amministrativo rimasero centrali, furono integrate in moduli tematici con approcci più applicativi e interdisciplinari. Le principali novità riguardarono case-studies per affrontare i problemi concreti della PA, conferenze e lavori di gruppo, riducendo il tradizionale metodo frontale e l'espansione delle competenze trasversali come negoziazione, public speaking e leadership. Anche la composizione del corpo docente si ampliò, includendo accanto a giuristi e magistrati, esperti di amministrazione aziendale e professionisti di altri settori disciplinari, favorendo collaborazioni con stakeholder e business schools esterne.

La sesta edizione del 2012 consolidò la struttura modulare dei programmi formativi, apportando alcune modifiche ai contenuti. Pur riflettendo ancora una logica prevalentemente burocratica, con un focus sulle materie giuridiche, si osservò una crescente integrazione di elementi post-burocratici, orientati allo sviluppo di competenze pratiche e manageriali.

Un cambiamento più radicale avvenne con la settima edizione del 2018, che introdusse una struttura articolata in tre fasi, volta a combinare formazione teorica e sviluppo delle competenze. La prima fase mirava a uniformare le competenze dei partecipanti, spesso con background eterogenei, attraverso strumenti come il "development center", il mentoring e il coaching per valutare e potenziare le competenze comportamentali e manageriali. La seconda fase introdusse seminari e keynote speeches su temi rilevanti per la PA, tenuti da esperti del settore pubblico e privato. La terza fase si concentrava su workshop specialistici orientati alla risoluzione di problemi reali, piuttosto che alla mera acquisizione di conoscenze. Questa nuova configurazione intrecciava caratteristiche burocratiche e post-burocratiche, trattando corsi segnò una sintesi tra modelli burocratici e post-burocratici, combinando corsi giuridici con attività di sviluppo delle capacità organizzative e decisionali. Anche il corpo docente rispecchiò questa integrazione, includendo accanto a giuristi ed economisti, esperti di scienze sociali, management e ingegneria, nonché psicologi o esperti in comunicazione, rafforzando così la natura interdisciplinare del programma.

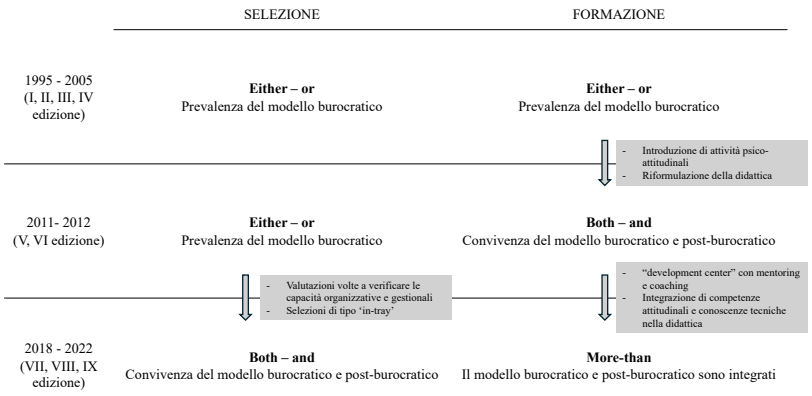
L'ottava edizione (2020) confermò questa impostazione, con un'ulteriore enfasi sul "development center", segnale di un progressivo spostamento verso un modello di formazione manageriale più orientato allo sviluppo delle competenze rispetto alla sola trasmissione di conoscenze normative.

In sintesi, a partire dalla settima edizione, la distinzione tra caratteristiche burocratiche e post-burocratiche è diventata sempre più sfumata. Se da un lato le conoscenze giuridiche e tecniche tradizionali hanno mantenuto un ruolo centrale, dall'altro sono state progressivamente integrate con competenze manageriali.

5.4. Una visione integrata: come l'equilibrio tra burocrazia e post-burocrazia ha influenzato le pratiche per gestire il paradosso nella selezione e nella formazione

Le sezioni precedenti hanno analizzato le soluzioni organizzative adottate nella selezione e formazione dei dirigenti pubblici attraverso il corso-concorso, nel periodo compreso tra il 1995 e il 2022. La categorizzazione di queste soluzioni ha permesso di individuare tre periodi distinti (Figura 1). È importante notare che questi tre periodi non coprono l'intero arco temporale di 27 anni, ma si riferiscono specificamente agli intervalli in cui le diverse edizioni del corso-concorso si sono effettivamente svolte. Questa scelta permette di evidenziare come vi siano stati anni in cui il corso-concorso non è stato attivato, un aspetto che altrimenti sarebbe stato meno evidente.

Figura 1 – Presenza del modello burocratico e/o post-burocratico nei diversi periodi del corso-concorso



5.4.1. 1995-2005: predominio del modello burocratico

Il corso-concorso fu istituito nell'ambito delle Riforme Bassanini (1992-2001), un ampio processo di trasformazione della PA italiana ispirato ai principi di privatizzazione e managerializzazione proprio del NPM. L'obiettivo dichiarato era reclutare dirigenti pubblici con competenze più ampie rispetto a quelle tradizionalmente legate all'ambito giuridico, segnando una rottura con le pratiche consolidate. Tuttavia, le prime edizioni del corso-concorso evidenziarono una netta predominanza di caratteristiche burocratiche sia nella selezione sia nella formazione, ostacolando una piena integrazione di approcci post-burocratici.

Nelle prime tre edizioni, il processo di selezione seguì criteri chiaramente burocratici. Le commissioni di valutazione erano composte prevalentemente da magistrati e avvocati, il cui background giuridico influenzava l'intera selezione. L'enfasi era posta quasi esclusivamente sulla conoscenza normativa e legale, relegando in secondo piano (o escludendo del tutto) competenze manageriali o analitiche. Anche nella quarta edizione del 2005, che introdusse elementi di public management, questi rimasero confinati a un livello teorico e normativo, senza tradursi in un reale sviluppo di competenze manageriali applicabili.

Secondo la paradox theory, questa fase su caratterizzata da un approccio *either-or*, in cui il modello burocratico dominava a scapito dell'integrazione di logiche post-burocratiche. Tale orientamento limitò l'adozione di pratiche innovative, mantenendo una visione conservativa dell'accesso al pubblico impiego.

Anche la formazione rispecchiava questa predominanza burocratica. L'approccio didattico era tradizionale e basato su lezioni frontali, con programmi incentrati principalmente su materie giuridiche e tecniche. La formazione manageriale era pressoché assente, e la composizione del corpo docente – costituito prevalentemente da giuristi - rafforzava ulteriormente questa impostazione. Tentativi sporadici di introdurre moduli su competenze comunicative o decisionali rimasero marginali rispetto alla prevalenza di contenuti giuridici e normativi.

In sintesi, nonostante l'intento riformatore dei policymakers, volto a ridimensionare l'approccio burocratico e a rafforzare elementi post-burocratici, le prime edizioni del corso-concorso rimasero saldamente ancorate a pratiche burocratiche. La selezione e la formazione seguirono una

logica *either-or*, che ostacolò l'adozione di soluzioni innovative e mantenne un'impostazione conservativa.

5.4.2. 2011-2012: convivenza di pratiche burocratiche e post-burocratiche

Il secondo periodo fu influenzato dalla Riforma Brunetta (2009), ispirata ai principi del NPM, che mirava a riequilibrare il rapporto tra burocrazia e post-burocrazia, rafforzando il peso di quest'ultima. Tuttavia, l'impatto delle innovazioni introdotte variò significativamente tra selezione e formazione, evidenziando approcci divergenti nella gestione del paradosso.

Le modalità di selezione rimasero sostanzialmente invariate. Nella quinta edizione furono introdotti corsi di public management, focalizzati su pianificazione, programmazione, contabilità e controllo, ma questi furono eliminati già nella sesta edizione. Di fatto, i principi burocratici continuarono a dominare il processo, con una chiara priorità attribuita alle conoscenze giuridiche e normative. Anche in questa fase, la gestione del paradosso seguì un approccio *either-or*, privilegiando il modello burocratico e marginalizzando quello post-burocratico.

Al contrario, la formazione subì una trasformazione più marcata, con un incremento dell'influenza di principi post-burocratici. L'approccio tradizionale, focalizzato sulle conoscenze giuridiche, fu integrato con l'obiettivo di professionalizzare i futuri dirigenti pubblici attraverso l'acquisizione di competenze manageriali. Le principali innovazioni furono:

- l'introduzione di elementi di networking, con il coinvolgimento di business school e docenti con background interdisciplinari;
- la progressiva integrazione di metodi didattici più interattivi, come casi studio e lavori di gruppo, per un miglior allineamento alle esigenze pratiche del management pubblico.

Nella sesta edizione, questa integrazione tra principi burocratici e post-burocratici si consolidò, portando all'adozione di strategie *both-and*, capaci di bilanciare logiche opposte e generare soluzioni innovative.

La differenza tra selezione e formazione nel modo di affrontare il paradosso burocrazia vs. post-burocrazia riflette profondamente la forte cultura giuridica dalla PA italiana (Pollitt & Bouckaert, 2017). Infatti, nel sistema politico-amministrativo italiano, il diritto amministrativo costituisce un pilastro centrale delle operazioni della PA (Ongaro, 2011). Pertanto, nei processi di selezione, il rispetto rigoroso di equità, imparzialità e conformità alle regole scritte è considerato imprescindibile, poiché eventuali violazioni

possono facilmente tradursi in ricorsi amministrativi (Capano, 2003). Questa rigidità istituzionale costringe gli attori a seguire strettamente norme e linee guida, limitando l'introduzione di soluzioni post-burocratiche.

La formazione, invece, meno vincolata dai principi giuridici, offre maggiore discrezionalità agli attori coinvolti, consentendo una più ampia apertura a innovazioni e soluzioni ibride. Questo margine di libertà ha favorito l'adozione di strategie costruttive *both-and*, capaci di bilanciare efficacemente i due modelli e rispondere alle esigenze di una PA moderna e dinamica.

In sintesi, il secondo periodo del corso-concorso mette in evidenza un'importante dualità nella gestione del paradosso burocrazia vs. post-burocrazia. Mentre la selezione continuava a privilegiare il modello burocratico attraverso approcci *either-or*, la formazione emergeva come un campo sperimentale per l'integrazione di principi post-burocratici, dimostrando come la rigidità normativa e la flessibilità formativa possano generare traiettorie divergenti all'interno dello stesso sistema.

5.4.3. 2018-2022: burocrazia e post-burocrazia sono integrate

L'ultimo periodo è stato profondamente influenzato dalle novità introdotte dal PNRR, che hanno avuto un impatto positivo sia sulla selezione sia sulla formazione. Difatti, il PNRR ha posto l'accento sulla necessità di valutare le competenze dei dipendenti pubblici, andando al di là delle competenze giuridiche, bensì valutando anche le competenze tecniche, manageriali e digitali dei dipendenti pubblici (Barbato *et al*., 2022).

Nella selezione, è emersa un'attenzione crescente verso le competenze trasversali e manageriali dei candidati. Il colloquio è stato profondamente rinnovato per includere la valutazione di conoscenze come public management e analisi delle politiche pubbliche e competenze organizzative e manageriali come leadership, problem-solving e capacità relazionali, in linea con le "Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica". Anche le prove scritte furono rinnovate, con l'introduzione di simulazioni di situazioni lavorative reali, che richiedevano ai candidati di applicare capacità manageriali e decisionali nella gestione di problemi concreti.

Queste trasformazioni hanno segnato il rafforzamento del polo post-burocratico, pur mantenendo un equilibrio con gli elementi tradizionali. Le pratiche adottate durante questo periodo hanno seguito approcci *both-and*, che hanno integrato la valutazione delle conoscenze normative con componenti post-burocratiche orientate al ruolo pratico e manageriale.

La formazione è stata caratterizzata da una profonda riorganizzazione dei programmi, con un'enfasi su:

- "development center", mentoring e coaching per lo sviluppo delle capacità dei futuri dirigenti pubblici;
- workshop interdisciplinari, in cui le competenze giuridiche e tecniche venivano integrate con attività manageriali e comportamentali.

Anche la composizione del corpo docente si è evoluta, includendo esperti di scienze sociopolitiche, management e discipline trasversali. Questo ha favorito un superamento della dicotomia tra burocrazia e post-burocrazia. L'interazione tra i due modelli è stata trasformata in una relazione innovativa, portando ad una strategia *more-than*, in cui i due modelli sono fusi in modo complementare.

In sintesi, l'ultimo periodo del corso-concorso ha visto una piena integrazione di diverse prospettive, necessarie per comprendere appieno il fenomeno amministrativo. L'enfasi verso i principi post-burocratici, grazie all'azione dei policymaker e all'adozione di pratiche innovative, ha consentito di integrare – oltre alla prospettiva giuridica – anche le prospettive sociologiche, economiche e manageriali. Sia nella selezione che nella formazione, il paradosso burocrazia-post-burocrazia è stato gestito in modo costruttivo, trasformandolo in una leva per l'innovazione e l'apprendimento organizzativo.

6. Discussioni e conclusioni

L'articolo contribuisce al dibattito sul paradosso burocrazia vs. post-burocrazia nella PA, evidenziando come la stratificazione dei modelli organizzativi nel tempo abbia influenzato l'equilibrio tra questi due poli, con implicazioni rilevanti per la gestione del paradosso in ambiti specifici come selezione e formazione. L'analisi empirica ha prodotto due principali risultati, discussi nel dettaglio.

Il primo risultato riguarda la presenza di meccanismi di stratificazione (*layering*) nella PA, che determinano la coesistenza e l'accumulo nel tempo di modelli burocratici e post-burocratici. Questa coesistenza genera dinamiche variabili a seconda del periodo storico, confermando la natura evolutiva e temporale del paradosso burocrazia-post-burocrazia. L'analisi dimostra che l'equilibrio tra questi modelli si manifesta in forme differenti nel tempo, influenzando sia la struttura organizzativa sia le *coping strategies* adottate per gestire al paradosso. Dal punto di vista metodologico, lo studio conferma l'efficacia di un approccio storico e longitudinale per analizzare la

PA, riaffermando l'importanza di collocare le dinamiche organizzative all'interno di un orizzonte temporale più ampio (Murdoch *et al*., 2023).

Un'osservazione centrale è che una distribuzione diseguale della rilevanza tra il polo burocratico e quello post-burocratico tende a spingere gli attori verso un approccio *either-or*, che enfatizza uno dei due poli a scapito dell'altro. Al contrario, una distribuzione più equilibrata consente l'adozione di strategie *both-and* o *more-than*, capaci di integrare e armonizzare modelli apparentemente in contrasto.

Il secondo risultato evidenzia come il paradosso assuma forme diverse nei vari ambiti organizzativi, con particolare riferimento alla selezione e alla formazione. L'analisi mostra che le *coping strategies* variano in base alle dinamiche di rilevanza prevalenti in ciascun ambito. Ad esempio, nella seconda periodizzazione, il polo burocratico dominava la selezione, determinando l'adozione di strategie *either-or* che marginalizzavano il modello post-burocratico. Al contrario, nella formazione, la rilevanza era distribuita in modo più equilibrato tra i due poli, favorendo strategie *both-and* o *more-than*, che integravano elementi burocratici e post-burocratici in modo complementare. Questa differenziazione evidenzia come il paradosso possa manifestarsi in modi diversi a seconda del contesto organizzativo, influenzando le soluzioni adottate. Quando i due poli sono in equilibrio, il paradosso può essere gestito in modo generativo, stimolando innovazione e apprendimento organizzativo. Al contrario, una distribuzione sbilanciata verso uno dei poli limita le opportunità di integrazione e riduce l'efficacia delle *coping strategies*.

Questi risultati offrono implicazioni fondamentali per i policymaker e i professionisti della PA. Si sottolinea la necessità di sviluppare un'ambidestria organizzativa, intesa come la capacità di perseguire obiettivi apparentemente in conflitto, ossia operare secondo principi sia burocratici sia post-burocratici, senza comprometterne l'efficacia complessiva. Tale ambidestria dovrebbe essere accompagnata da una sensibilità storica, in grado di analizzare la distribuzione della rilevanza tra i poli su un arco temporale ampio. Adottare una prospettiva storica consente di evitare approcci miopi, di apprendere dalle esperienze passate e di interrompere schemi ripetitivi, promuovendo al contempo l'innovazione organizzativa (Smith & Umans, 2015).

Per i manager e i funzionari della PA, è essenziale comprendere come i poli siano distribuiti all'interno di ciascun ambito organizzativo. Ciò implica lo sviluppo di una visione critica delle relazioni tra i diversi modelli che operano all'interno delle organizzazioni, ad esempio analizzando quali dinamiche risultino prevalenti. La consapevolezza della distribuzione dei

poli e del loro impatto sul comportamento organizzativo è fondamentale per prendere decisioni che non solo siano strategiche, ma anche contestualizzate. Infatti, una volta riconosciuto l'equilibrio tra i modelli organizzativi, manager e funzionari non dovrebbero adottare soluzioni che seguono una logica universale. Ogni contesto richiede un'analisi approfondita delle dinamiche interne e la capacità di implementare interventi su misura, adattati alle specificità organizzative. Ad esempio, in presenza di un'eccessiva rigidità burocratica a scapito della flessibilità post-burocratica, interventi normativi e regolatori possono contribuire a riequilibrare la situazione. Ciò è emerso chiaramente durante la terza periodizzazione, in cui alcuni interventi normativi (come, ad esempio, le "Linee guida di accesso alla dirigenza pubblica" promosse dalla SNA oppure i regolamenti e le norme volte ad adottare pratiche che consentano di valutare le competenze trasversali, influenzate dal PNRR) hanno facilitato una transizione verso soluzioni più innovative generative.

Inoltre, la paradox theory sottolinea l'importanza di saper conciliare elementi opposti. Adottare un *paradoxical mindset*, ossia una mentalità che consenta di comprendere più a fondo gli elementi in contrasto e ricercare attivamente soluzioni integrative, può generare esiti positivi, attivando un effetto a cascata di apprendimento organizzativo. Pertanto, i manager capaci di navigare efficacemente tra queste tensioni possono aiutare i dipendenti a riconoscere il potenziale costruttivo delle contraddizioni, migliorando così l'efficacia complessiva dell'organizzazione.

Questa prospettiva risulta particolarmente preziosa anche per i formatori. I programmi di formazione dovrebbero mirare a sviluppare ″navigatori del paradosso″, ossia leader in grado di integrare i due modelli e di adattare le proprie strategie ai contesti specifici, anziché aderire rigidamente a un unico approccio. Adottando questa mentalità, sia i manager sia i formatori saranno meglio preparati ad affrontare le complessità della PA.

7. Limiti e future ricerche

Questo studio presenta alcune limitazioni che, tuttavia, possono rappresentare spunti per futuri approfondimenti.

In primo luogo, lo studio si basa su un'analisi storica del caso, esaminando le dinamiche di rilevanza e le *coping strategies* adottate nell'arco di 30 anni attraverso un'ampia analisi documentale e interviste. Sebbene vi sia un crescente interesse per approcci longitudinali negli studi sulla PA (Murdoch *et al*., 2023), la prospettiva temporale resta ancora poco

esplorata nella letteratura. Si raccomandano quindi ulteriori studi che promuovano una svolta storica e longitudinale nell'analisi dei sistemi amministrativi. Ricerche future potrebbero, ad esempio, indagare la relazione tra le traiettorie di riforma e lo sviluppo della PA o esplorare come le tensioni organizzative siano state gestite nel tempo. Un ulteriore approfondimento potrebbe valutare l'evoluzione delle dinamiche paradossali su periodi più estesi, considerando l'impatto delle strategie adottate, come gli effetti delle riforme sulle carriere dei dirigenti selezionati.

In secondo luogo, lo studio evidenzia come il paradosso assuma forme diverse in ambiti organizzativi interconnessi, concentrandosi sul corso-concorso, che combina selezione e formazione nel reclutamento dei dirigenti pubblici. Sebbene strutture simili esistano in altri paesi, come Spagna e Portogallo, la presenza di più ambiti organizzativi può essere generalizzata anche ad altri contesti. Molte pratiche organizzative coinvolgono infatti più ambiti simultaneamente (ad esempio, i meccanismi di incentivazione e le politiche retributive) e risultano influenzate dalle logiche prevalenti. In questi contesti, le valutazioni organizzative e individuali, così come gli assetti governativi, possono subire trasformazioni significative in base all'orientamento verso modelli burocratici o post-burocratici.

8. Riferimenti bibliografici

Adeoye O., Ran B. (2023). Government transparency: paradoxes and dilemmas. *Public Management Review*, 26(8): 2194–2217. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2181981

Backhaus L., Reuber A., Vogel D. e Vogel R. (2022). Giving sense about paradoxes: paradoxical leadership in the public sector. *Public Management Review*, 24(9): 1478–1498. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1906935

Barbato G., Ingaggiati M., Ruffini R. e Turri M. (2022). L'accesso pubblico nel PNRR: analisi delle problematiche dei concorsi pubblici e possibili linee di sviluppo future. *Azienda Pubblica*, 3: 213–228.

Bryson J. M., Crosby B. C. e Bloomberg L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456. https://doi.org/10.1111/puar.12238

Byrkjeflot H., Du Gay P. e Greve C. (2017). What is the 'Neo-weberian state' as a regime of public administration? In: Ongaro E. e Van Thiel S. (a cura

di) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Londra: Palgrave Macmillan London. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50

Capano G. (2003). Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, *81*(4): 781-801. https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00371.x

Christensen J. (2024). When bureaucratic expertise comes under attack. *Public Administration*, *102*(1): 79-94. https://doi.org/10.1111/padm.12905

Christensen T., Lægreid P. (2022). Taking stock: New public management (NPM) and post-NPM reforms-trends and challenges. In: Ladner A. e Sager S., a cura di, *Handbook on the Politics of Public Administration,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781839109447.00010

Crozier M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Diefenbach T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic "enlightenment." *Public Administration*, *87*(4): 892-909. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x

Di Mascio F., Natalini A. (2024). Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, (1): 1-27. https://dx.doi.org/10.32049/RTSA.2024.1.04

Di Mascio F., Natalini A. e Stolfi F. (2013). The ghost of crises past: Analyzing reform sequences to understand Italy's response to the global crisis. *Public Administration*, *91*(1): 17-31. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01970.x

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. e Tinkler J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494. https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Farrell C., Hatcher W. e Diamond J. (2022). Reflecting on over 100 years of public administration education. *Public Administration*, 100(1): 116–128. https://doi.org/10.1111/padm.12808

George B., Pandey S. K. Steijn B., Decramer A. e Audenaert M. (2021). Red Tape, Organizational Performance, and Employee Outcomes: Meta-analysis, Meta-regression, and Research Agenda. *Public Administration Review*, 81(4): 638-651. https://doi.org/10.1111/puar.13327

Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Hargrave T. J., Van de Ven A. H. (2017). Integrating Dialectical and Paradox Perspectives on Managing Contradictions in Organizations. *Organization Studies*, 38(3–4): 319–339. https://doi.org/10.1177/0170840616640843

Hood C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood C., Peters G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267–282. https://doi.org/10.1093/jopart/muh019

Hyndman N., Liguori M., Meyer R. E. Polzer, T. Rota, S. e Seiwald J. (2014). The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4–5): 388-408. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.05.008

Jun J. S. e Rivera M. A. (1997). The paradox of transforming public administration: Modernity versus postmodernity arguments. American Behavioral Scientist, 41(1): 132-147.. https://doi.org/10.1177/0002764297041001010

Kickert W. (2007). Public management reforms in countries with a napoleonic state model: France, Italy and Spain. In: Pollitt C., Van Thiel S. e Homburg V., a cura di, *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives,* London: Palgrave Macmillan.. https://doi.org/10.1057/9780230625365

Kipping M., Üsdiken B. (2014). History in Organization and Management Theory: More Than Meets the Eye. *Academy of Management Annals*, 8(1): 535–588. https://doi.org/10.1080/19416520.2014.911579

Kipping M., Wadhwani R. D. e Bucheli M. (2014). Analyzing and Interpreting Historical Sources: A Basic Methodology. In: Bucheli M. e Wadhwani R.D., a cura di, *Organizations in Time,* Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199646890.003.0013

Lewis M. W. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4): 760-776. https://doi.org/10.5465/AMR.2000.3707712

March J. G., Simon H. A. (1993). *Organizations*. NY: Wiley, New York.

Martin S. (2010). From New Public Management to Networked Community Governance? Strategic Local Public Service Networks in England. In: Osborne S., a cura di, *The New Public Governance?: Emerging*

Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, New York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203861684-29
Masuch M. (1985). Vicious circles in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 30(1): 14-33. https://doi.org/10.2307/2392809
Mele V., Ongaro E. (2014). Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992-2007. *International Public Management Journal*, 17(1): 111-142. https://doi.org/10.1080/10967494.2013.849168
Merton R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Free press.
Monteiro P., Adler P. S. (2022). Bureaucracy for the 21th Century: Clarifying and Expanding Our View of Bureaucratic Organization. *Academy of Management Annals*, 16(2): 427-475. https://doi.org/10.5465/annals.2019.0059
Murdoch Z., MacCarthaigh M. e Geys B. (2023). It's about time! Temporal dynamics and longitudinal research designs in public administration. *Public Administration Review*, *83*(6): 1727–1736.
Natalini A., Stolfi F. (2012). Mechanisms and public administration reform: Italian cases of better regulation and digitalization. *Public Administration*, 90(2): 529-543. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01998.x
Nielsen M. H., Andersen N. A. (2024). Ignoring by complying: How public officials handle hybridity to pursue the goals of new public governance. *Public Administration*, 102(4): 1382-1396. https://doi.org/10.1111/padm.12979
Norman R., Gregory R. (2003). Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 62(4): 35-49. https://doi.org/10.1111/j..2003.00347.x
Ongaro E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781849802284
Ongaro E. (2011). The role of politics and institutions in the Italian administrative reform trajectory. *Public Administration*, 89(3): 738-755. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01885.x
Ongaro E., Di Mascio F., Melis G. e Natalini A. (2023). Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020. In: Goldfinch S. F., a cura di, *Handbook of Public Administration Reform* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Osborne S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3): 377–387.

Pollitt C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability and Management*, 32(4): 429-447. https://doi.org/10.1111/faam.12094

Pollitt C., Bouckaert G. (2017). *Public management reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford university press.

Putnam L. L., Fairhurst G. T. e Banghart S. (2016). Contradictions, Dialectics, and Paradoxes in Organizations: A Constitutive Approach†. *Academy of Management Annals*, 10(1): 65-171. https://doi.org/10.1080/19416520.2016.1162421

Qi H., Ran B. (2023). Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review,* 26(10): 2728–2753. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2196290

Schad J., Lewis M. W., Raisch S. e Smith W. K. (2016). Paradox Research in Management Science: Looking Back to Move Forward. *Academy of Management Annals*, 10(1): 5-64. https://doi.org/10.1080/19416520.2016.1162422

Smith E., Umans T. (2015). Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The effects of managerial focus. *Public Management Review*, 17(6): 812–833. https://doi.org/10.1080/14719037.2013.849292

Torfing J., Andersen L. B., Greve C. e Klausen K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing Policy, Administrative and Institutional Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781788971225

Wadhwani R. D., Suddaby R., Mordhorst M. e Popp A. (2018). History as Organizing: Uses of the Past in Organization Studies. *Organization Studies*, 39(12): 1663-1683. https://doi.org/10.1177/0170840618814867

Weber M. (1958). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.